

DANIELA MENENGOTI GONÇALVES RIBEIRO

**A Política Agrícola Comum da Comunidade Européia e
seus efeitos no acordo entre o Mercosul e a CE**

**Florianópolis
2007**

DANIELA MENENGOTI GONÇALVES RIBEIRO

**A Política Agrícola Comum da Comunidade Européia e
seus efeitos no acordo entre o Mercosul e a CE**

Dissertação submetida à Universidade Federal
de Santa Catarina para a obtenção do título de
Mestre em Direito.

Orientador: Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior

Florianópolis

2007

DANIELA MENENGOTI GONÇALVES RIBEIRO

**A POLÍTICA AGRÍCOLA COMUM DA COMUNIDADE EUROPÉIA E SEUS
EFEITOS NO ACORDO ENTRE O MERCOSUL E A CE**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do título de Mestre em Direito e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de Pós-graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, na área de Relações Internacionais.

Florianópolis, em 17 de abril de 2007.

Banca Examinadora:

Presidente: Professor Doutor Arno Dal Ri Júnior

Membro: Professora Doutora Joana Stelzer

Membro: Professora Doutora Naiara Posenato

Membro: Professor Doutor Marcos Wachowicz

Coordenador do Curso: Professor Doutor Antônio Carlos Wolkmer

Dedico este trabalho ao meu pai Aguiar, à minha mãe Nadir, aos meus irmãos Rodolfo e Gustavo, e às minhas queridas avós Maria e Ana, que apesar da distância sempre estiveram presentes nos meus pensamentos, nas minhas palavras e nas minhas ações.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, ao meu pai Aguiar e a minha mãe Nadir, meus heróis, pelos esforços e pelos exemplos de dignidade e eterna luz de perseverança. Às minhas queridas avós Ana e Maria, pelas orações. Aos meus irmãos Rodolfo e Gustavo por seus sorrisos que iluminam meu caminho. A estas pessoas agradeço o amor que preenche meu coração.

Agradeço aos meus falecidos avôs Afonso e Pedro, pelas boas lembranças que continuaram a me amparar. Aos tios, padrinhos e primos que sempre torceram por mim.

Agradeço especialmente dois grandes professores: Arno Dal Ri Júnior, que sempre me mostrou ser possível tocar as estrelas mais distantes que cruzam nosso caminho e pelos bons momentos de amizade que pudemos compartilhar; e Orides Mezzaroba, pelo líder e mestre que sempre mostrou ser. Sem eles este sonho não teria se realizado.

Às amigas de longa data Andréa Cazelato Catheline e Carla Adriane Ferreira Esteves, que sempre souberam me ouvir e incentivar. Aos amigos de Florianópolis: Diego Cervelin, Marco Antonio Lucas, Patricia de Oliveira Áreas, Paulo César Neves Barboza, Paulo Potiara de Alcântara Veloso, Simone Monte-Mór Mussolin e Volvey Campos do Santos, por ajudarem na desconstrução e reconstrução de idéias, pensamentos e conceitos.

Agradeço a todos os contemporâneos da turma de mestrado, na pessoa de Joel Aló Fernandes, meu primeiro amigo no curso e por quem tenho grande admiração.

À todos da Fundação José Arthur Boiteux e aos colegas do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC, pelo carinho, respeito e amizade.

Aos membros do CONPEDI, na pessoa do Prof. Raymundo Juliano Feitosa, pela oportunidade de poder aprender com o trabalho que desenvolvem para o crescimento da Pós-graduação no Brasil.

“É preciso mudar o curso dos acontecimentos. Para isso, é preciso mudar a mente dos homens. Não bastam palavras. Só uma ação imediata voltada para um ponto essencial pode mudar a situação estática atual. É preciso uma ação profunda, real, imediata e dramática que mude as coisas e faça entrar na realidade as esperanças em que os povos estão a ponto de não mais acreditar [...]. É simples, *Monsieur* coloca uma idéia diante de si, fala consigo mesmo e conclui.”

Memórias de Jean Monnet

RESUMO

O trabalho traça um breve perfil da agricultura no âmbito da Comunidade Européia (CE) e analisar os reflexos de sua Política Agrícola Comum (PAC) na liberalização do comércio mundial do setor. O método de análise é dedutivo. O estudo propõe uma “anatomia” dos fundamentos da política agrícola da CE e privilegia os aspectos mais relevantes, além de reconstituir sua evolução histórica, regimes jurídicos, mecanismos e reformas. Em seguida, avalia-se o comportamento da PAC no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), frente às regras sobre subsídios à exportação, acesso a mercados e apoio doméstico, previstas no Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU). Nesse contexto, será abordado o episódio “Comunidade Européia: subsídios à exportação de açúcar”, bem como as questões não-comerciais envolvidas nas negociações. Para concluir, se analisar-se-á o futuro da PAC neste início de Terceiro Milênio e as possibilidades de concretização de um acordo entre o Mercosul e o bloco europeu – o que representaria um passo importante na direção do bom-senso e do pragmatismo no comércio agrícola internacional.

Palavras-chave: Política Agrícola Comum; Comunidade Européia; Mercosul; Organização Mundial do Comércio; Agricultura.

ABSTRACT

This work highlights the agriculture profile aspects of the European Community (EC) and analyzes the effects of its Common Agricultural Policy (CAP) on the world trade liberation of the segment. The deductive analysis method was used. The study proposes an “anatomy” for the EC agricultural political principles and emphasizes its main aspects, furthermore reviewing its historical evolution, juridical systems, modus operandi and reforms. Subsequently the CAP behavior inside the World Trade Organization (WTO) – concerning the export subsidies, market access and domestic support established in the Agreement of Agriculture during the Uruguay Round (URAA) – is evaluated. In this scenario, the episode “European Community: sugar export subsidies” is discussed, in addition to the trade related non-commercial issues. In conclusion the expectations of CAP for the beginning of the third millennium are analyzed. Also are considered the possibilities for a concrete trade agreement between Mercosul and the European bloc – which represents an important step towards coherence and pragmatism in international agriculture trade.

Keywords: Common Agricultural Policy, European Community, World Trade Organization, Agriculture.

RESUMÉ

Cette étude prétend montrer un bref profil de l'agriculture au sein de la Communauté Européenne (CE) et d'analyser les faits de sa Politique Agricole Commune (PAC) dans la libéralisation du secteur sur le marché mondial. La méthode d'analyse y est déductive. L'étude propose une "anatomie" des fondements de la politique agricole de la Communauté Européenne privilégiant les aspects les plus importants, outre de reconstituer son évolution historique, ainsi que ses régimes juridiques, mécanismes et réformes inclus. Ensuite, elle évalue le comportement de la Politique Agricole Commune au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), concernant les questions sur les subventions à l'exportation, l'entrée à de nouveaux marchés et sur les aides prévues dans l'AsA (l'Accord sur l'agriculture de l'OMC). Sera abordé le volet "Communauté Européenne: subventions à l'exportation du sucre", de même que les questions non-commerciales traitées lors de ces négociations. Pour conclure, le thème sur l'avenir de la Politique Agricole Commune en ce début du Troisième Millénaire sera abordé ainsi que sur les réelles chances d'un accord entre le Mercosur et l'Union Européenne, ce qui constituerait un grand pas vers de nouvelles perspectives au sein du commerce agricole international.

Mots-clés: Politique Agricole Commune; Communauté Européenne; Mercosur; Organisation Mondiale du Commerce; Agriculture.

LISTA DE ABREVIATURAS

AARU	Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai
ALALC	Associação Latino-Americana de Livre Comércio
Apec	Cooperação Econômica da Ásia Pacífico
Asean	Associação de Nações do Sudeste Asiático
ASMC	Acordo sobre Subvenções e Medidas Compensatórias
CE	Comunidade Européia
CECA	Comunidade Européia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Econômica Européia
CNB	Comitê de Negociações Birregionais
UE	União Européia
EUA	Estados Unidos da América
Euratom	Comunidade Européia de Energia Atômica
FEOGA	Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola
GATT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
MCMs	Montantes Compensatórios Monetários
Mercosul	Mercado Comum do Sul
Nafta	Acordo de Livre Comércio da América do Norte
NMS	Necessidades Máximas de Suprimento
OCM	Organização Comum de Mercado
OMC	Organização Mundial do Comércio
OSC	Órgão de Solução de Controvérsias
PAC	Política Agrícola Comum
PCC	Política Comercial Comum
PECO	Países da Europa Central e Oriental
TUE	Tratado sobre a União Européia
TUEE	Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia
TEC	Tarifa Externa Comum

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A AGRICULTURA NA COMUNIDADE EUROPÉIA.....	16
1.1 A EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA.....	16
1.2 DA DECLARAÇÃO DE SCHUMAN AO TRATADO DE ROMA	23
1.2.1 Os objetivos econômicos, sociais e políticos da PAC.....	31
1.2.2 A Organização Comum de Mercado (OCM)	32
1.2.3 A política sócio-estrutural	35
1.2.4 Os princípios norteadores da PAC	37
1.2.5 A aplicação e a adaptação do Tratado à agricultura.....	41
1.3 OS PRIMEIROS ANOS DA DÉCADA DE 1960 E A INAUGURAÇÃO DA PAC.....	45
1.4 AS REFORMAS DA PAC	47
1.4.1 O Memorando Mansholt	48
1.4.2 A Reforma McSharry de 1992	52
1.4.3 A Agenda 2000 e a Reforma de 2003	53
2 O COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL.....	59
2.1 O ACORDO AGRÍCOLA DA RODADA URUGUAI E A PAC	59
2.1.1 Acesso a mercados	66
2.1.2 Apoios internos	71
2.1.3 Subsídios à exportação.....	74
2.2 A LONGA HISTÓRIA DE PROTEÇÃO DO AÇÚCAR E A TRADIÇÃO DA DISTORÇÃO COMERCIAL	77
2.2.1 Os antecedentes históricos do subsídio do açúcar.....	77
2.2.2 As queixas de Austrália, Brasil e Tailândia contra a CE.....	82
2.2.3 Instrumentos regulatórios do setor açucareiro na PAC	86
2.2.4 A adaptação do setor açucareiro às determinações da OMC	89
2.3 CONSIDERAÇÕES ALÉM DA ORDEM COMERCIAL.....	93
2.3.1 Os pilares da PAC para a multifuncionalidade	98
3 O MERCADO COMUM AGRÍCOLA E OS ACORDOS BILATERAIS.....	102
3.1 OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO	102
3.2 A REALIDADE DO MERCOSUL	103
3.2.1 Considerações sobre a agricultura no Mercosul.....	107
3.3 O FORTALECIMENTO DOS VÍNCULOS ENTRE EUROPA E AMÉRICA LATINA...	115
3.3.1 Diálogo político, comercial e de cooperação econômica.	124
3.4 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO ACORDO ENTRE O MERCOSUL E A CE	126
3.4.1 Perspectivas do setor agrícola no acordo entre o Mercosul e a CE.....	135
CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
REFERÊNCIAS	148
Fontes bibliográficas	148
Sites de consultas	155
ANEXOS	157

INTRODUÇÃO

O setor agrícola tem sido historicamente um dos mais protegidos pelo mercado comunitário europeu no cenário internacional. A Política Agrícola Comum (PAC) é a primeira das políticas comuns da Europa e desempenhou papel fundamental na implantação da Comunidade Européia (CE), além de ser considerada um modelo internacional de política agrícola.

A profunda mudança no campo da agricultura européia e a implantação da PAC não aconteceram por acaso, mas resultam da vontade política comum para inserir a agricultura em uma economia moderna. Em outras palavras, seria abusivo pensar que a PAC representava uma condição indispensável para inserir a Europa na dinâmica econômica mundial.

A análise das regras da PAC do ponto de vista jurídico, a partir da expansão do mercado pela via do livre comércio, é um desafio acadêmico. No Brasil e na América Latina não há obras que aprofundem a análise sobre o tema, apenas estudos genéricos que o tangenciam. Avaliar os fundamentos e as medidas protecionistas geradas pela PAC é fundamental pela atualidade do tema – que é objeto de muitos debates, em especial no que se refere ao acordo de livre comércio entre a CE e o Mercosul.

O presente trabalho objetiva, assim, dar a conhecer o significado da agricultura no âmbito da CE e analisar os reflexos da PAC na liberalização do comércio agrícola mundial. São apresentados dados gerais sobre a agricultura do bloco europeu, bem como os principais eventos relativos à reforma da PAC e seus efeitos sobre o acordo CE/Mercosul.

Mais que uma abordagem exaustiva, este estudo propõe uma “anatomia” da política agrícola da CE, privilegiando seus aspectos mais relevantes, além de reconstituir sua evolução histórica, regimes jurídicos, mecanismos e reformas.

Inicialmente será abordada a evolução da agricultura, que constituiu, ao longo de sua trajetória, o resultado do incremento do setor econômico, social e ambiental na vida dos povos e dos países.

O desenvolvimento da agricultura trouxe consigo grandes problemas no avanço das negociações multilaterais para o estabelecimento de regras para disciplinar o comércio internacional e a concessão de subsídios agrícolas como forma de protecionismo agrícola pelos países desenvolvidos representou, especificamente, o

núcleo das discussões. Com o aumento no intercâmbio de bens e serviços acelerou-se o processo de globalização econômica, principalmente após a Segunda Guerra Mundial. A exigência dos consumidores e a eficiência no processo de produção exigem maior liberalização dos mercados, incluindo o agrícola.

A justificativa para a criação da Comunidade Européia e da PAC remonta à própria história da Europa, repleta de conflitos internos, guerras intermináveis e ansiosa por paz, progresso e desenvolvimento. Somente no século XX o continente foi palco de dois conflitos mundiais que fizeram milhões de vítimas e consumiram bilhões de dólares em recursos. Seguiram-se anos difíceis de fome, miséria e muito trabalho para a reconstrução dos países.

Para evitar a repetição desse quadro é que se concebeu a PAC. Seu objetivo era aumentar a produção agrícola na Europa e reduzir a dependência das importações. Com esse propósito foram desenvolvidos mecanismos para controlar preços, taxar importações e dar preferência a produtos da Comunidade, com o apoio do desenvolvimento tecnológico agrícola.

A PAC aparece, então, como um verdadeiro ato fundador da CE, reforçando a competitividade dos países do bloco diante dos demais mercados no setor agropecuário, que experimentou notável expansão.

Mas o custo dos pesados subsídios concedidos aos agricultores, ao lado da pouca expressão demográfica e econômica do meio rural, implicam graves distorções. Quase metade do orçamento da CE é destinado à manutenção das barreiras protecionistas, o que vem gerando protestos tanto dos contribuintes europeus – que pagam a conta – quanto dos países exportadores de produtos agrícolas, como é o caso dos países membros do Mercosul, que não têm condições de competir com a Europa neste setor.

Esses fatores, aliados à necessidade de disciplina orçamentária, impulsionaram reformas na política agrícola da CE. Embora sem atender a todas as reivindicações, a CE rompeu o imobilismo e reformou sua PAC em três momentos: 1992, 2000 e 2003. Ao mesmo tempo, os alargamentos da CE aos países da Europa Central e Oriental constituem um desafio essencial para a PAC.

A comunidade internacional passa, então, a regulamentar as trocas internacionais desses setores. A agricultura, nesse contexto, ocupa um lugar importante, ainda que considerado sensível por sua importância na economia dos países.

Uma vez estabelecidas as premissas do estudo passa-se, no segundo capítulo, a avaliar o comportamento da PAC na esfera internacional. Serão analisadas as negociações do setor agrícola, negligenciadas no âmbito do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e retomadas em 1994 – o que deu origem ao Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU). O AARU estabelece regras básicas de comercialização e prevê novas negociações para diminuir o protecionismo agrícola, a ser coordenadas pela Organização Mundial do Comércio (OMC), destinado a substituir o GATT.

Da análise se destaca o conflito de interesses entre os países desenvolvidos, que se sentem ameaçados pela liberalização do comércio agrícola, e os países em desenvolvimento, que buscam cada vez mais o acesso a mercados, a redução de apoio doméstico e a diminuição dos subsídios concedidos pelas nações ricas.

A CE tem sido confrontada, nas negociações da OMC, não apenas por países em desenvolvimento e por blocos regionais como o do Mercosul, mas também pelos Estados Unidos, preocupados em aumentar a liberalização das trocas agrícolas e que denunciam os efeitos destrutivos da política agrícola comum sobre sua agricultura. Não obstante o contexto que permeia o cenário internacional em relação ao setor agrícola, esta pesquisa analisará a PAC diante dos princípios estabelecidos pelo AARU.

Para demonstrar a dimensão das ações protecionistas promovidas pela CE, o capítulo ilustrará a longa história de proteção do setor açucareiro, que remonta ao século XVII e permanece até os dias atuais, com a abordagem do caso Austrália, Brasil e Tailândia *versus* CE.

O domínio das regras previstas no AARU é considerado uma ferramenta útil para o desenvolvimento e regulamentação do direito do comércio internacional no setor agrícola e deixa aos governos a reflexão de que o setor não se resume à produção alimentar e de fibras, mas que sua função ultrapassa esse conceito, indo além da ordem comercial para incluir aspectos tais como a segurança alimentar, o meio ambiente, o desenvolvimento rural e a luta contra a pobreza.

Nesse contexto, ressalta-se o desejo da CE de ver consolidados na OMC os novos conceitos que passaram a integrar a PAC, como os de multifuncionalidade, bem-estar animal e princípio da precaução. Esses poderão ser usados para justificar práticas potencialmente inibidoras e capazes de causar distorções no comércio.

O termo multifuncionalidade está compreendido dentro das chamadas questões não-comerciais da agricultura nas negociações internacionais. Dentre essas

funções destacam-se a manutenção do emprego rural, a ocupação territorial, o equilíbrio das pequenas cidades, a preservação ambiental e da paisagem rural, e a manutenção da cultura camponesa, entre outros. O debate junto à OMC busca indagar se as ajudas concedidas que não se encaixam na “categoria verde”, que abriga os mecanismos de ajuda autorizados sem limites, são necessárias para garantir a multifuncionalidade agrícola.

Finalmente, a terceira e última parte consagrará as perspectivas da PAC neste início de Terceiro Milênio, levando em conta o acordo entre Mercosul e CE. Serão avaliados o desempenho e o papel da agricultura na dinâmica de integração comercial e na transformação econômica pretendida pelos países-fundadores do Mercosul – Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai – e por seus associados, Chile e Bolívia, e se traçará o percurso do acordo entre os dois blocos.

Apesar das assimetrias existentes entre bloco latino-americano e a CE, cumpre também ressaltar a forte vinculação existente no que tange aos laços históricos, culturais e democráticos, bem como o interesse recíproco sobre questões relacionadas ao desenvolvimento sustentável, ao regionalismo aberto e, principalmente, ao desenvolvimento econômico no sentido de obter um acesso privilegiado aos respectivos mercados, sem deixar de lançar os olhos sobre a necessidade do acordo ser compatível com as regras impostas pela OMC.

Ainda que extenso e complexo, o tema da PAC da CE deve ser acessível a todos. A política agrícola comum da CE interessa ao conjunto da sociedade e não somente a agricultores e governos. Os cidadãos/consumidores cada vez mais se sensibilizam com as questões que envolvem a agricultura. Além dos seus desafios imediatos para os agricultores, os temas do desenvolvimento sustentável rural e do ordenamento do território, bem como o da segurança alimentar, servem de base para as alternativas da PAC.

As considerações finais analisarão a possibilidade de concretização do acordo entre o Mercosul e o bloco europeu, que representaria um passo concreto no rumo da liberalização do comércio agrícola mundial. A meta desta pesquisa é estimular e aprofundar o debate sobre o tema tanto no setor privado, responsável pela condução do agronegócio, quanto no setor público, a quem cabe zelar pela defesa dos interesses estratégicos do país nos foros multilaterais.

1 A AGRICULTURA NA COMUNIDADE EUROPÉIA

1.1 A EVOLUÇÃO DA ATIVIDADE AGRÍCOLA

A agricultura é uma atividade que visa explorar os recursos do solo para satisfazer uma das necessidades essenciais do homem: a alimentação. Essa estreita relação do ser humano com a terra teve início nas antigas civilizações, cujas bases estruturais eram essencialmente agrícolas, e conduziu ao aperfeiçoamento do plantio e da colheita. No entanto, além do clima e do solo – fatores naturais de transformação da agricultura – deve-se considerar os aspectos econômicos e políticos que condicionam seu desenvolvimento.

O crescimento populacional e a redução da fertilidade do solo após anos de manuseio e sucessivas culturas geraram, entre outros problemas, a escassez de alimentos. A Primeira Revolução Agrícola, ocorrida entre os séculos XVII e XIX e decorrente das importantes inovações que tiveram lugar na Idade Média,¹ foi marcada, na Europa, pela implementação do sistema de rotação de culturas.

Giovanni Arrichi, citando Polanyi, registra que o mundo começou a adotar o protecionismo agrícola já no século XVII e que, desde então, o sistema de livre comércio existe mais no discurso do que na prática comercial das nações:

[O] aumento do ritmo e do volume do comércio internacional, bem como a mobilização universal envolvida no transporte maciço de grãos e de matérias-primas agrícolas de uma parte do planeta para outra, a um custo reduzidíssimo, [...] transformaram a vida de dezenas de milhões de pessoas na Europa rural. [...] A crise agrária e a Grande Depressão de 1873-86 abalaram a confiança na cura da economia por si mesma. A partir de então, a instituição típica da economia de mercado só pode ser introduzida, em geral, se acompanhada de medidas protecionistas, ainda mais que, desde o fim da década de 1870 e princípio da de 1880, as nações passaram a se formar como unidades organizadas passíveis de sofrer terrivelmente com as transformações exigidas pela súbita adaptação às necessidades do comércio exterior ou das divisas estrangeiras.²

¹ “A Idade Média, um longo período da História marcado pela força da ligação do homem à terra, por um modo de vida rural e por valores decorrentes dessas relações, cuja produção de subsistência era buscada no domínio do solo e do cultivo da agricultura – economia natural – essencialmente agrícola e artesanal, também foi protagonista e cenário de importante revolução de inovações”. In: OLIVEIRA, 2005, vol. II, p. 76.

² ARRICHI *apud* POLANYI, 1957, p. 213-214.

O problema da escassez de alimentos em decorrência da queda da fertilidade dos solos europeus agravou-se no início do século XX, levando a uma série de descobertas científicas e tecnológicas: fertilizantes químicos, melhoramento genético, máquinas e motores a combustão. Tais descobertas possibilitaram o progressivo abandono das antigas práticas, inaugurando uma nova fase nos modelos agropecuários – a da chamada Segunda Revolução Agrícola.

Ao analisar o resultado das transformações ocorridas no setor agrícola, Odete Maria de Oliveira menciona que,

Entre outros fatores e inovações, a tecnologia agrícola do arado pesado e de outros mecanismos daí decorrentes, além da colonização de terras virgens, mudou as condições de vida da Europa. O excedente de alimentos e o aumento populacional foram motivando novas práticas, como a edificação de cidades e o exercício do comércio.³

Com o passar do tempo, a agricultura⁴ tornou-se uma das atividades de maior impacto econômico, social e ambiental. O avanço da agropecuária levou à derrubada da vegetação nativa, à introdução de espécies exóticas, ao manejo do solo com maquinário pesado e à extinção da complexa e delicada rede biótica que mantinha o equilíbrio populacional de herbívoros e fitopatógenos. Essas são causas de muitos dos atuais problemas⁵ envolvendo a prática agrícola – e que se tornaram mais evidentes à medida que a população cresceu e aumentou a demanda por alimentos, ao mesmo tempo em que o êxodo rural diminuía a produção do setor.⁶

Os fundamentos da ordem liberal típica do início do século XX seriam radicalmente transformados a partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918),⁷ dando lugar ao protecionismo comercial e a inúmeras restrições a bens, serviços, capitais e pessoas.⁸

³ OLIVEIRA, 2005, vol. II, p. 79.

⁴ Aqui consideradas as atividades de exploração agrícola, florestal e pecuária.

⁵ Entre esses problemas estão a perda da fertilidade do solo provocada pela erosão, o assoreamento de rios e os freqüentes e diversificados fluxos de insetos nocivos, agentes fitopatogênicos e plantas invasoras.

⁶ “Este movimento, que afetou principalmente a juventude, foi agravado pela hecatombe da primeira guerra mundial e pela tendência do camponês em limitar o número de seus descendentes, a fim de evitar a fragmentação do patrimônio familiar”. In: Embaixada Francesa, 1964, p. 56.

⁷ Paulo Roberto de Almeida menciona os motivos que levaram a esta transformação: “Intervenção dos governos na economia, desafio ao capitalismo, a crise de 1929 e depressão dos anos 30, protecionismo comercial, suspensão da conversibilidade das moedas, desvalorizações cambiais maciças, para não falar da própria destruição física trazida por dois conflitos de proporções gigantescas”. In: ALMEIDA, 2002, p. 47.

⁸ Odete Maria de Oliveira menciona que “o denominado modo de produção de origem, que significativamente caracteriza o capitalismo e é também a marca de sua gênese, foi antecedido por outros modos de produção – capital-agrícola; capital-comercial; capital-industrial –, para só então consolidar-se

A Segunda Guerra, de 1939 e 1945, modificou estruturalmente a natureza das relações e da economia internacionais, levando a Europa a ceder o comando da política mundial aos Estados Unidos e a União Soviética. O período também registrou a crescente preocupação dos europeus com o desenvolvimento da produção agrícola, visando assegurar sua sustentabilidade e restabelecer o equilíbrio da balança de pagamentos de seus países.

Nas três décadas seguintes à Segunda Guerra, a economia internacional ingressou numa fase de expansão⁹ que coincidiu com a ampliação notável dos processos de integração regional – são exemplos a Comunidade Européia (CE),¹⁰ o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (Nafta)¹¹ e o Mercado Comum do Sul (Mercosul).¹² A criação do Mercado Comum¹³ na Europa, em 1958, inseriu-se no bojo

na modalidade definitiva de capitalismo mesmo: compra dos meios de produção, contratação da força de trabalho livre, geração de lucro e especificamente de acumulação originária, no qual a produção da mais-valia é o marco de consolidação”. In: OLIVEIRA, 2005, vol. II, p. 146.

⁹ ALMEIDA, 2002, p. 51.

¹⁰ É necessário distinguir a União Européia (UE) da Comunidade Européia (CE). Esta última é o resultado da assinatura do Tratado de Roma, de 1957, que criou os meios para o estabelecimento do mercado comum. A CE tem personalidade jurídica própria e trata, basicamente, da integração econômica. A UE engloba a CE, mas contém, além disso, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e a Cooperação sobre Justiça e Assuntos Internos, tendo introduzido modificações na própria CE, como os dispositivos para a União Monetária, para a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) e para a CEEA. A UE não tem personalidade jurídica e se serve ora da personalidade jurídica da CE, ora da personalidade jurídica dos seus Estados-membros. O termo “Comunidade Européia” (CE) será utilizado neste trabalho para identificar a Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA), a Comunidade Econômica Européia (CEE) e a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEA). Em que pese a fusão das entidades em 1967, cada Tratado mantém seus próprios fundamentos jurídicos. A substituição da expressão “Comunidades Européias” por “Comunidade Européia” foi autorizada pelo Parlamento Europeu, por resolução em 1978 (JOCE nº C63 de 13.03.78). Com a assinatura do Tratado da União Européia em Maastricht, a organização passou a denominar-se “União Européia”. “O Tratado da União Européia (UE) resultou dos avanços percebidos com o Ato Único e significou um novo passo no processo de integração. Assinado em 7 de fevereiro de 1992, na cidade holandesa de Maastricht, representou a segunda maior revisão dos Tratados desde a criação das três Comunidades. Deste modo, coexistem os três Tratados fundamentais (CECA, CEE e CEEA), de personalidade própria e independentes entre si, e um quarto, compreendendo disposições comuns àqueles. Com isso alterou-se a denominação da organização: de Comunidades Européias passou a ser chamada, simplesmente, União Européia”. In: STELZER, 2000, p. 39.

¹¹ “O NAFTA foi antecedido do Acordo de Livre Comércio EUA-Canadá que, segundo R. Gilpin, era para melhorar o poder de barganha dos EUA na Rodada Uruguai (GATT), como também seria uma alternativa caso esta fracassasse”. In: MELLO, 2002, vol. I, p. 747.

¹² “O Mercosul começou a surgir com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE), assinado em julho de 1986 por Brasil e Argentina. Em 1988 é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre os mesmos países, com o objetivo de criar, em 10 anos, um espaço econômico comum. Novo impulso foi dado ao processo quando os dois países assinaram, em 1990, a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para a conformação definitiva do mercado comum, à qual aderiram posteriormente o Uruguai e o Paraguai. Finalmente, a 26 de março de 1991, é assinado pelos quatro países o Tratado de Assunção, em que os signatários assumem o compromisso de criar o Mercosul até 31 de dezembro de 1994”. In: PABST, 1998, p. 94.

¹³ “[...] a abertura do mercado comum agrícola foi encarada pelos agricultores ao mesmo tempo como uma oportunidade e como um risco. Oportunidade porque o mercado dos seis países fundadores ainda era nitidamente deficitário nos principais produtos; mas risco em razão das defasagens de produtividade em

dessas transformações. Sua meta era alcançar uma dimensão análoga à do mercado norte-americano.¹⁴

Paulo Roberto de Almeida menciona que,

A partir do quarto final do século XX, um terço, senão mais, do comércio internacional é realizado entre as próprias firmas multinacionais, geralmente num sentido Norte-Norte, já que o comércio Norte-Sul continua a ser dominado por um padrão mais tradicional de trocas, envolvendo matérias-primas e *commodities* contra manufaturados e outros produtos de maior valor agregado.¹⁵

Os fluxos de comércio avançaram ao longo do século XX, abandonando a prática de tratados bilaterais com cláusulas condicionais e limitadas de nação-mais-favorecida,¹⁶ em favor de regras multilaterais regidas pelo Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).¹⁷ Por outro lado, parte dos arranjos econômicos e das relações comerciais intrabloco passou a ser feita no âmbito de sistemas de preferências que incluem desde o formato mais simples das zonas de livre comércio até modelos mais sofisticados de mercado comum ou união monetária, como é o caso específico da CE.

relação às agriculturas de outros países, pelo menos nas produções animais e em certas produções vegetais intensivas. Foi dentro dessa perspectiva que os jovens agricultores obtiveram do poder público, no início dos anos 60, o estabelecimento de uma política de ‘estruturas’, visando favorecer o crescimento dos empreendimentos e sua modernização, estimulando a aposentadoria dos proprietários idosos e controlando a distribuição das terras liberadas”. In: VIAL, 2001, p. 4.

¹⁴ “*L’agriculture occupait alors une forte proportion de la population active européenne et la réalisation d’un marché commun agricole était jugée une étape indispensable à une meilleure division du travail (faire jouer les avantages comparatives en Europe), à une baisse des prix pour les consommateurs et à un transfert de ressources au profit du secteur industriel*”. In: LOYAT; PETIT, 2002 p. 9.

¹⁵ ALMEIDA, 2002, p. 51.

¹⁶ A cláusula da nação-mais-favorecida determina que a concessão de vantagem comercial de um Estado a outro deve estender-se aos demais de maneira a propiciar um tratamento igualitário. Segundo o Artigo I do GATT: “A concessão de uma vantagem, favor, privilégio ou imunidade por um Estado a outro deve ser automaticamente estendida aos demais países da OMC, implicando tratamento igualitário, em virtude de não discriminação comercial”. Segundo Arno Dal Ri Júnior, “somente a partir do século XVIII e preponderantemente no século XIX a cláusula da Nação-Mais-Favorecida passou a desempenhar um papel central no direito do comércio internacional. Contribuíram amplamente para este fenômeno os tratados de comércio firmados a partir do final do século XVIII, quando a cláusula passou a ter uma difusão generalizada. Durante o século XIX, foram as profundas transformações econômicas e sociais determinadas pela revolução industrial a fazer de tal cláusula um dos instrumentos fundamentais para a grande expansão do comércio internacional [...] a versão condicionada nasceu oficialmente com o tratado de comércio firmado entre os Estados Unidos e a França, em 6 de fevereiro de 1778. Porém, o modelo mais frequentemente utilizado nos acordos internacionais teve a sua primeira aparição no tratado de comércio entre os Estados da *Zollverein* alemã e o Reino da Sardenha, firmado em 23 de junho de 1845 [...] O sistema baseado na cláusula da Nação-Mais-Favorecida demonstrou passar por um processo de evolução nas últimas décadas [...] Com a eclosão da Primeira Guerra Mundial desapareceram todas as garantias de tutela jurídica precedentemente asseguradas pela cláusula da Nação-Mais-Favorecida contra as discriminações tarifárias. [...] No período posterior à Segunda Guerra Mundial houve a transformação radical neste panorama, com o desenvolvimento e diversificação das técnicas do comércio internacional, e o nascimento do que posteriormente foi batizado como uma nova *lex mercatoria*”. In: DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 106-113.

¹⁷ Em ingles: *General Agreement on Tariffs and Trade*.

Segundo Argemiro Luís Brum e Cláudia Regina Heck,

Duas grandes tendências predominam no que tange à política agrícola adotada mundialmente. A primeira encontramos nos países subdesenvolvidos e nos mostra que estes tendem sempre a taxar seus agricultores, enquanto os países industrializados subvencionam fortemente seus produtores. No caso dos países subdesenvolvidos, sua ação significa uma transferência de renda para outros setores da economia, especialmente o industrial. A segunda tendência revela-se no fato de que, independentemente do nível de desenvolvimento dos países, os produtores agrícolas de exportação são taxados enquanto um maior favorecimento se dá na direção dos fabricantes de produtos concorrenciados pelas importações.¹⁸

Esses agrupamentos regionais surgiram também para fortalecer os Estados e sobrepujar os obstáculos não-tarifários decorrentes da redução de tarifas impostas pelo GATT.

Ao abordar o protecionismo, Paulo Roberto de Almeida salienta que o mesmo pode ser,

Ocasional e sujeito a *lobbies* setoriais que fazem pressão pela defesa de empregos em determinadas indústrias – como nos EUA, onde ele geralmente assume a forma de abusivas medidas *antidumping* ou dos direitos compensatórios – ou institucionalizado e sistemático, como no caso da ‘Política Agrícola Comum’ da União Européia, baseada em mecanismos complexos de proteção local – via subsídios à produção e restrições quantitativas, como quotas e picos tarifários contra as importações – completada pela competição desleal no comércio externo, mediante subvenções ilegais às exportações.¹⁹

Exemplo de tal mecanismo de proteção e amparada desde o século XIX por uma rigorosa fiscalização nas fronteiras, a agricultura na CE é estreitamente vinculada – em especial a partir da década de 1960 – a uma Política Agrícola Comum (PAC), considerada a mais completa e integrada das políticas européias.

O processo de regulamentação da atividade, no entanto, não se deu paralelamente aos avanços do setor. Na Antigüidade, sob a influência do Império Bizantino de Justiniano I, o *Corpus Jûris Civilis* formava um direito civil único e abrangia todas as áreas da ciência jurídica. O *Corpus* representava uma revolução jurídica, organizando o direito romano num arcabouço funcional. Depois de propagar-se

¹⁸ BRUM; HECK, 2005, p. 119-120.

¹⁹ ALMEIDA, 2002, p. 52.

entre os países subjugados por Roma, suas normas fundamentais alcançaram a América Latina por intermédio das Ordenações,²⁰ servindo como base para o atual Direito Civil.

Ao analisar a tendência civilista do Código Napoleônico de 1804, Fernando Pereira Sodero Filho destaca que o Direito influenciado pelo Código desenvolveu-se em bases individualistas, especialmente na América Latina. O autor observa ainda que o antigo Código Civil brasileiro,²¹ promulgado em 1916 e em vigor a partir de 1º de janeiro de 1917, “não cuida nem de leve de um direito agrário ou de um direito social – apesar de ser um complexo de normas jurídicas que dizia respeito a uma população eminentemente rural”.²²

De igual forma, a observação de Ballarin Marcial sobre o Código Civil espanhol pode aplicar-se aos demais países onde também se percebe a ausência do sentido social da norma.

O Código Civil espanhol, em 1889, foi um corpo legal destinado a regular, como o Código de Napoleão, segundo a expressão de *Ripert*, uma sociedade de agricultores; todavia, a agricultura não é contemplada pelo Código como matéria especial, eis que todas as suas normas – ou a maior parte – são ditadas em caráter geral, sem atender à condição de agricultor, industrial ou profissional liberal de seus destinatários; apesar de tudo e por isso, não deixa de ter o Código numerosas normas que só são aplicáveis à Agricultura.²³

Os códigos civis do Brasil e dos outros países da América Latina,²⁴ todas nações com forte vocação agrícola, não contêm normas eficazes para combater problemas como o latifúndio e da monocultura, por exemplo.²⁵

²⁰ Ordenações significa ordens, decisões, ou normas jurídicas avulsas ou as colectâneas que dos mesmos preceitos se elaboraram, ao longo da história do direito português. Estas compilações de leis portuguesas vigoraram de 1446 a 1867, até ser aprovado o primeiro Código Civil de Portugal. No Brasil, foram mantidas até 1916, quando se deu a promulgação do nosso Código Civil (L. 3.071, de 1.1.1916).

²¹ No Brasil, além de o antigo Código Civil não solucionar antigos e novos problemas de uma agricultura em constante desenvolvimento, faltava uma regulamentação específica para o setor. “Não cogitou o codificador de 1917 de se especializar: estabeleceu-se o direito civil, como um corpo de leis em que se aglutinaram as normas referentes ao direito privado comum”. In: SODERO, 2006, p. 23.

²² SODERO, 2006, p. 21.

²³ MACIAL *apud* SODERO, 2006, p. 21.

²⁴ O estudo se baseia na assertiva do Rodolfo Ricardo Carrera, professor de Direito Agrário da Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade de La Plata. Segundo ele, “*no podemos dejar de decir que América Latina padece, desde el comienzo del siglo pasado, el trasplante de una legislación que se origina en el Código Napoleónico, que ha sido insertada en la legislación agraria de todos los países y trasplantada sin análisis previo de si era o no adecuada a la realidad agraria de esos países; y esta es, a nuestro juicio, lo decimos en la fundamentación de nuestra ponencia, la causa principal del retraso o el estancamiento de esta disciplina jurídica que nos progresa en América Latina porque la valla principal está puesta precisamente por los códigos civiles y los códigos comerciales que rigen en gran medida muchas de las actividades agrarias.*” In: CARRERA *apud* SODERO, 2006, p. 23.

²⁵ Os países com códigos civis inspirados no Código Napoleônico viram-se posteriormente às voltas com novo problema: o do minifúndio. “A herança, dividida em atenção ao princípio da igualdade – ou seja, o de que todos os herdeiros recebem sua quota-parte ou quinhão em bens ou espécie –, fragmentava a

A Embaixada Francesa menciona que o declínio da agricultura se agravou “pelo efeito das leis igualitárias de sucessão introduzidas pela Revolução de 1789; a crescente fragmentação das propriedades rurais acentuou ainda mais o predomínio tradicional da pequena fazenda, de difícil adaptação aos novos métodos de cultura”,²⁶ e o Código Civil de 1804, que instituiu normas igualitárias de sucessão, contribuiu ainda mais para essa fragmentação, provocando um desequilíbrio econômico e demográfico no meio rural.

A agricultura do século XX é profundamente diferente da praticada nos séculos anteriores. Ficou para trás a fase do cultivo natural, cuja estrutura exigia grande esforço para obter uma produção modesta.²⁷ Surge também o direito agrário, que se destaca progressivamente do direito civil e passa a proteger uma atividade diversa das relacionadas aos setores secundário e terciário. Pode-se afirmar, em outras palavras, que é exatamente este o momento em que uma disciplina especificamente voltada para a agricultura começa a tornar-se autônoma em relação ao direito civil e a suprir as deficiências regulatórias do setor através da implementação de leis diretivas e de políticas públicas estratégicas.²⁸

A atual regulação do setor agrícola é, assim, fruto de um longo processo histórico, mas foi somente após o choque decorrente das duas guerras mundiais que a comunidade internacional lançou as bases jurídico-institucionais para regulamentar a circulação da riqueza.

propriedade rural, pulverizava a gleba, dava origem à pequena propriedade que não permitia o sustento do seu dono.” In: SODERO, 2006, p. 22.

²⁶ FRANCESCA, Embaixada, 1964, p. 56.

²⁷ “Oggi, dunque, la presenza di strumenti che favoriscono in questo modo de produzioni agricole propongono problemi di diverso tipo: il venire meno delle rotazioni colturali, che avevano la funzione di fertilizzare il terreno; l'utilizzo indiscriminato di fertilizzanti, soprattutto azotati, con conseguenze soprattutto sulle falde acquifere, ma che possono provocare la presenza di residui chimici sui prodotti; l'uso improprio di medicinali nell'allevamento di animali (quali ormoni della crescita e penicilline, anch'esse somministrate per favorire l'aumento di peso dell'animale); la forte riduzione degli allevamenti sparsi sul territorio, che producevano concime animale ultimamente anche per ricostituire la flora batterica dei terreni, e che erano proporzionati alle dimensioni del fondo, dato che gli animali allevati costituivano anche la forza motrice dell'aratura e delle altre lavorazioni del terreno, oltre che dei trasporti aziendali. A questi allevamenti si sono sostituiti grandi strutture che producono deiezioni che sono diventate un problema per le loro potenzialità inquinanti”. In: COSTATO, 2004, p. 238.

²⁸ “In definitiva si può dire che lo sviluppo di una disciplina specifica per l'agricoltura coincide con l'emergere delle grandi differenze che caratterizzano le attività volte alla produzione nel settore primario rispetto alle altre. È vero, infatti, che il diritto commerciale è alquanto risalente – e di origine privata, nel senso di essere creazione dei mercatores – e differenziato dal diritto civile; esso era, però, il diritto dei commerci fin da quando le produzioni non agricole avevano ritmi e sviluppo comparabili con quelle del settore primario; è stato con il sorgere dell'industria moderna (e, successivamente, del settore dei nuovi servizi) che le peculiarità ‘antiche’ dell'agrario sono diventate così evidenti rispetto agli altri settori da richiedere regole specifiche, ben al di là della semplice regolazione dei rapporti fra proprietari e conduttori di terreni”. In: COSTATO, 2004, p. 2-3.

É também a partir desta ruptura que a PAC se consolida como a primeira política elaborada pela CE para regulamentar o setor agrícola, além de importante instrumento da unificação europeia e modelo internacional de política agrícola.²⁹

A utilização da PAC como elemento de análise se justifica por sua representatividade política no âmbito internacional³⁰ e pelos reflexos de sua implementação nos países em desenvolvimento. Além disso, a PAC utiliza a influente atuação da CE no cenário internacional para, dentro de um critério de legalidade, estabelecer um direito internacional de comércio agrícola adequado aos interesses da política agrícola europeia – e o estudo desta política é de fundamental importância na construção de um futuro justo e eficaz para a agricultura.

1.2 DA DECLARAÇÃO DE SCHUMAN AO TRATADO DE ROMA

Os esforços para dotar o continente europeu de estruturas de cooperação capazes de garantir a segurança coletiva e a prosperidade econômica são anteriores às organizações fundadas após o final da Segunda Guerra Mundial.³¹ A idéia de uma Europa unificada é muito antiga e sua origem remonta aos séculos precedentes.³²

²⁹ Outra política que possui destaque no âmbito internacional é a Política Agrícola Americana (*Farm Bill*) que “é norteada por leis agrícolas aprovadas pelo Congresso norte-americano, desde 1933. Esta lei fornece as diretrizes para toda política de produção, comércio agrícola e segurança alimentar dos Estados Unidos. Sua implementação e supervisão ficam a cargo do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos (USDA). A lei agrícola de 2002 prevê a concessão de subsídios aos produtores norte-americanos da ordem de US\$ 180 bilhões em 10 anos, o que causará forte impacto no mercado mundial de commodities.” In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

³⁰ “A PAC constitui uma das políticas mais importantes da União Europeia (as despesas agrícolas representam cerca de 45% do orçamento comunitário)”. In: EUROPA <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

³¹ “*Deux initiatives marquèrent l’entre-deux-guerre. Il s’agit tout d’abord de la fondation du mouvement Pan-Europe à Vienne en 1923 par le comte Richard de Coudenhove-Kalergi. Premier mouvement transeuropéen, il disposait de relais importants en la personne d’hommes, politiques, de journalistes ou d’intellectuels acquis à ses idées. Sur le plan diplomatique, le président du Conseil français Aristide Briand se fit l’écho des partisans de l’idée européenne, dans un discours prononcé le 5 septembre 1929 devant la Société des Nations (SDN), il évoqua la nécessité d’introduire un lien fédéral permettant aux peuples européens de collaborer et de faire face à des circonstances graves*”. In: LARAT, 2003, p. 18.

³² Ainda no século XVII, o abade de Saint-Pierre propunha uma visão pacifista com o *Projeto para tornar perpétua a paz na Europa*. O projeto apresentava a sociedade europeia como sendo a única garantia de paz perpétua tanto nos Estados dos príncipes cristãos como fora deles. Vide SAINT-PIERRE, 2003. “Outro processo de integração foi a Organização Europeia de Cooperação Econômica – OECE – criada em 1948 por iniciativa dos Estados Unidos e já como consequência do Plano Marshall, de 1947, visando à rápida reconstrução da Europa Ocidental”. In: CRISTINI; AMAL, 2006, p. 44. “Antes da iniciativa de se criar uma comunidade europeia nas proporções atuais, vários outros projetos de mercado comum ou comércio multilateral haviam sido colocados em prática, como, por exemplo, o Benelux, no qual se resolveu apenas harmonizar as políticas dos países-membros, sem a verdadeira intenção de criação de um

Para Fabrice Larat,

Duas preocupações principais surgem quando se trata do aparecimento desta idéia como projeto político e intelectual: a busca da paz e os mecanismos capazes de evitar os conflitos que agitaram a história do continente; a consciência da existência de uma unidade que transcende o pluralismo político, social, cultural e religiosos existente na Europa.³³

Na segunda metade do século XIX, a vontade de ultrapassar o nacionalismo, combinada com a idéia de solidariedade entre os povos, favoreceu a expansão dos ideais federalistas.

A formação de uma federação européia capaz de assegurar a paz e a prosperidade figurava no programa de numerosas organizações. O aumento do nacionalismo que ganha espaço após a Primeira Guerra Mundial, assim que a facilidade com as massas e elites se deixam seduzir pelos reflexos *bellicistes*, relançam a reflexão, embora de maneira ainda mais polarizada.³⁴

Apesar de os Estados europeus se encontrarem ainda imersos na atmosfera política, econômica e social da Segunda Guerra, a partir do final do conflito surgem condições para concretizar uma nova ordem no continente.³⁵ Guido Tassinari lembra que, “parece que tudo estava escrito nas estrelas, mas nos anos sucessivos da guerra a Europa encontrava-se dividida em dois blocos, a parte oriental hegemônica da URSS e aquela ocidental³⁶ na esfera de influência estadunidense”.³⁷

Depois de ocupar um lugar central e determinar o curso dos acontecimentos mundiais durante séculos, os sucessivos conflitos militares europeus propiciaram o surgimento de duas novas superpotências – os Estados Unidos da América e a União Soviética –

programa de esforços comuns, não tendo esse projeto obtido maiores êxitos, o que veio demonstrar a necessidade de uma política comum planejada e rigidamente seguida.” In: LEITE; DIZ; RODRIGUES, 1998, p. 298.

³³ LARAT, 2003, p. 17.

³⁴ LARAT, 2003, p. 18.

³⁵ “Em relação a Europa, como é em geral reconhecido, a importância do Plano Marshall foi fundamental. O Plano foi deslanchado em 2 de abril de 1948, com uma rapidez inusitada em relação à conferência do Gal. Marshall em Harvard, em 5 de junho de 1947, e contribuiu, durante anos, com mais de US\$ 13 bilhões para a reconstrução européia [...] a viabilização da implementação do Plano Marshall implicou a construção de políticas de consenso nos Estados Unidos e na Europa que deram origem ao contrato social – a que chamou de ‘golden age social contract’ – predominando na Europa até o final da década de 60”. In: DELGADO, 1998, p. 6-7.

³⁶ “Compte tenu des bouleversements survenus, la question de l’unité du continent européen et celle de l’organisation des relations entre les différentes parties de son territoire se posaient avec d’autant plus d’acuité. Pour ce qui est partie occidentale du continent, trois facteurs importants concoururent à faire évoluer la situation: la nécessité de trouver une solution au problème allemand, étant donné que la paix n’était toujours pas signée; l’urgence d’un relèvement économique et social, compte tenu de l’ampleur des destructions et du degré d’insatisfaction des masses; la volonté de résister aux menaces que faisait peser l’expansionnisme soviétique”. In: LARAT, 2003, p. 21.

³⁷ TASSIRANI, 2005, p. 21.

que isoladamente dispunham de mais poder econômico, político e militar do que qualquer país europeu, evidenciando, assim, a debilidade de uma Europa dispersa em inúmeros Estados nacionais.³⁸

A França e a Alemanha,³⁹ principais artesões da construção do bloco europeu e em especial da PAC, possuíam interesses em comum.⁴⁰ A agricultura ocupava então uma expressiva parcela da população européia ativa e a implantação do mercado comum agrícola era considerada etapa indispensável para uma melhor divisão do trabalho – ou seja, a aplicação das vantagens comparativas⁴¹ na Europa.

Entre 1945 e 1950, vários dirigentes europeus se convenceram de que a única forma de garantir uma paz duradoura entre os seus países era uni-los simultaneamente nos níveis econômico e político.⁴² Empenharam-se, então, em convencer seus povos a implementar uma nova Europa Ocidental, construída com base nos interesses comuns e em tratados que garantissem o primado da lei e a igualdade das nações.

Ao analisar a agricultura européia, Bernard Vial salienta que

A partir de 1945 [...] defrontando-se com a dupla necessidade de resolver com rapidez os problemas de alimentação da população e limitar o percentual da mão-de-obra dedicado à produção agrícola, para atender às necessidades da reconstrução e do desenvolvimento

³⁸ CRISTINI; AMAL, p. 44.

³⁹ “[...] é preciso reconhecer que a Política Agrícola Comum só foi possível enquanto pilar de consolidação da atual União Européia por conta da aceitação de uma função-chave para a agricultura européia no esforço de reorganização física, produtiva e social dos países europeus líderes pós-Segunda Guerra Mundial [...] nenhum país europeu foi tão longe na adoção de práticas protecionistas quanto a França e a Alemanha, seja pela estruturação de barreiras tarifárias e não-tarifárias como pela criação de agências governamentais com poder monopolista sobre o comércio de cereais”. In: FREITAS, 2004, p. 12.

⁴⁰ “La France, comme principal producteur en Europe occidentale avec des excédents céréaliers depuis 1953, et l’Allemagne fédérale très déficitaire en produits alimentaires, coopée des grandes régions agricoles à l’Est et désireuse d’assurer sa sécurité alimentaire. Quant aux autres pays, ils disposaient de certains avantages comparatifs qu’ils pouvaient exploiter, l’Italie pour les produits méditerranéens et les pays du Nord pour les productions animales. Les Pays-Bas avaient crée une agriculture de transformation, tirant avantage du port de Rotterdam”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 9.

⁴¹ A teoria das “vantagens comparativas” sugere que cada país deve se especializar na produção da mercadoria em que é relativamente mais eficiente (ou em que tenha um custo relativamente menor), exportando essa mercadoria e importando bens cuja produção implica custos relativamente maiores (ou cuja produção seja relativamente menos eficiente). Marcus Maurer de Salles explica que “um bem-estar global que beneficie a todas as nações só poderá ser alcançado quando erigido sobre as vantagens comparativas ‘reais’ dos países, e não sobre vantagens comparativas ‘artificiais’, alcançadas através de incentivos resultantes de barreiras comerciais (como tarifas e quotas) ou estimulantes (como subsídios domésticos e subsídios para exportação)”. In: SALLES, 2005, p. 2.

⁴² À época, diversas teses propunham a criação de uma estrutura supranacional: “Tre erano i grandi filoni: la tesi federalista, che propugnava la creazione di uno Stato federale europeo che potesse assorbire i singoli Stati nazionali, sostituendovisi; la tesi confederalista, a favore di limitati processi di cooperazione intergovernativa; l’tesi funzionalista, secondo cui era necessario procedere a integrazioni in singoli settori economici, per procedere, a piccoli passi, verso una costruzione federale”. In: TASSINARI, 2005, p. 21.

industrial, o poder público empenhou-se com afincos em favor do desenvolvimento da produção e da produtividade: as máquinas agrícolas e os adubos estavam entre os setores prioritários do primeiro plano de modernização. Esse empenho não demoraria a dar frutos, de tal modo que já em meados dos anos 50 manifestaram-se certos desequilíbrios em mercados nos quais a produção crescia mais rapidamente que a demanda interna (leite e carne bovina), levando à criação dos primeiros órgãos nacionais de intervenção.⁴³

Para alguns políticos europeus, o único modo de evitar a contradição dos nacionalismos e a hegemonia de uma potência não-européia era a união entre os maiores Estados do continente no bojo de um projeto cuja consequência seria a criação dos Estados Unidos da Europa⁴⁴.

Na visão de Sergio Romano,

Os políticos que propunham este objetivo – Adenauer na Alemanha, Bidault e Schuman na França, De Gasperi e Storza na Itália, Spaak na Bélgica – possuíam muito em comum: governavam países destruídos, fracassados por uma guerra que anulou suas morais.⁴⁵

Neste cenário, Robert Schuman, ministro dos Negócios Estrangeiros da França à época, com a colaboração do consultor econômico e político Jean Monet, elaborou o chamado Plano Schuman. Divulgado em 9 de maio de 1950,⁴⁶ o Plano propunha a criação da Comunidade Européia do Carvão e do Aço (CECA) para controlar a produção dessas duas matérias-primas fundamentais na produção de armamentos. O chanceler alemão Konrad Adenauer aderiu à iniciativa, vislumbrando a oportunidade de pacificar a Europa, e logo depois os governos de Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos também se manifestaram favoravelmente.

Alemanha Ocidental, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países-Baixos assinaram o acordo constitutivo da entidade em Paris, em abril de 1951, e como resultado as principais matérias-primas de guerra da França e da Alemanha, outrora

⁴³ VIAL, 2001, p. 4.

⁴⁴ Renaud Muselier lembra que: “Durante séculos, a Europa foi teatro de guerras tão freqüentes quanto mortíferas. Entre 1870 e 1945, a França e a Alemanha enfrentaram-se por três vezes em assustadores conflitos. Depois da segunda guerra mundial e no contexto da guerra fria, vários dirigentes europeus – Jean Monnet e Robert Schuman na França, Konrad Adenauer na Alemanha, Alcide de Gasperi na Itália – adquiriram então a convicção de que a única maneira de garantir uma paz duradoura entre seus respectivos países era unindo-os economicamente e depois politicamente.” *In*: MUSELIER, 2003.

⁴⁵ ROMANO, 2005, p. 205.

⁴⁶ Reconhecendo a importância da data para o início do processo de construção européia, os chefes de Estado e de Governo europeus decidiram, na Cimeira de Milão de 1985, consagrar o dia 9 de Maio como o Dia da Europa.

inimigas, transformaram-se em instrumentos de reconciliação e de paz.⁴⁷ Os resultados levaram os países a integrar outros setores das suas economias, suprimindo obstáculos comerciais e construindo o embrião de um mercado comum.

Em 25 de março de 1957, juntamente com o Tratado Constitutivo da Comunidade Européia de Energia Atômica (Euratom), é assinado em Roma o Tratado Constitutivo da Comunidade Econômica Européia (TUEE). São os chamados Tratados de Roma, que surgiram da necessidade de fazer avançar o processo de integração do continente. No preâmbulo do TUEE registrou-se que os Estados-membros estavam “determinados a estabelecer os fundamentos de uma união sem fissuras e mais estreita, entre os países europeus”.

Os autores do TUEE observaram que se fossem eliminados, no caso dos produtos agrícolas, os obstáculos de trocas entre os Estados-membros e instituída uma tarifa aduaneira comum para o comércio entre os países, a prosperidade da agricultura estaria gravemente comprometida. Para evitar tal possibilidade, o acordo atribuiu às instituições comunitárias poderes para implantar, em escala ampla e de forma mais eficiente e racional, qualquer ação visando a sustentação da agricultura européia.

A inclusão dos produtos agrícolas no mercado comum, contudo, não anulava as políticas agrícolas nacionais e nem a sobreposição do setor nas questões referentes ao livre mercado. Ocorre, assim, como prevê expressamente o TUEE em seu art. 32, §4º, que o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum para os produtos agrícolas seriam “acompanhados da implementação de uma de uma política comum (PAC)” que asseguraria uma gestão também comum do mercado agrícola, substituindo a gestão das políticas nacionais.

A necessidade da intervenção agrícola em nível internacional nasceu, destarte, da constatação de que o setor não se desenvolveria se ficasse à mercê do jogo das leis do mercado. As intervenções, realizadas inicialmente em âmbito nacional e posteriormente em nível comunitário, destinavam-se a aperfeiçoar as estruturas, orientar a demanda dos produtos e, em breve período, disciplinar a oferta.

Em 1967, a Comunidade do Carvão e do Aço, a Comunidade Econômica e a Euratom fundiram-se. Passou a existir uma única Comissão e um único Conselho de Ministros, sendo criado também o Parlamento Europeu.

⁴⁷ O projeto de unificação continental dos líderes políticos europeus prosseguiu gradualmente, sendo a primeira etapa a da implementação da CECA em junho de 1950, o que “demonstra o quanto é ainda difusa na Europa a exagerada opinião de que a principal razão do conflito fosse a caça aos recursos naturais da parte das maiores potências do continente”. In: ROMANO, 2005, p. 205.

Nesse contexto de transformações, a CE viabilizou uma nova reforma dos Tratados, que culminou com a assinatura do Tratado sobre a União Européia (TUE), em fevereiro de 1992. Também conhecido como Tratado de Maastricht,⁴⁸ o documento reforçou a integração política e introduziu novas formas de cooperação entre os governos dos países-membros, nas áreas de política externa, segurança comum, defesa, justiça e assuntos internos.⁴⁹ O TUE é analisado por Marcela Cristini e Mohamed Amal em dupla perspectiva: “De um lado, modifica os tratados constitutivos das comunidades e, por outro, amplia a integração política, aprofunda a integração econômica e institui a integração monetária”.⁵⁰

Segundo Cartou, o texto do Tratado de Maastricht impunha aos Estados-membros o dever de

Se esforçar, primeiramente, a contribuir para as condições gerais da produção, pesquisa e modernização das infra-estruturas agrícolas. Por outro lado, o Estado deve se esforçar para melhorar as condições de escoamento dos produtos agrícolas, nomeada pelos organismos de mercado ou a regulamentação dos preços. Com tais intervenções, pode-se dizer que o Estado corrige os efeitos da conjuntura organizando o mercado, repara os efeitos das calamidades agrícolas ou, ainda, orienta a produção com a política de preço. Nas relações exteriores, os Estados produtores concedem a seus agricultores um importante apoio destinado a proteger as importações para facilitar as exportações agrícolas.⁵¹

As últimas décadas mostram que os membros da CE passaram, progressivamente, da cooperação intergovernamental a um sistema comunitário integrado⁵² e supranacional,⁵³ fruto de um processo paulatino de adesões que ampliou o espaço de integração das Comunidades com a inclusão de novos Estados-membros.⁵⁴

⁴⁸ “O Tratado da União Européia assinado em Maastricht entra em vigor em 1º de Novembro de 1993 e a CEE passa a ser denominada como Comunidade Européia. Integrando no sistema comunitário um regime de cooperação intergovernativa para alguns setores, o novo tratado institui a União Européia (UE) e atribui aos Estados-membros uma série de ambiciosos objetivos: uma união econômica e monetária a partir de 1999; a cidadania européia e uma nova política comum; a política externa e de segurança comum (PESC), e de segurança interna”. In: TASSANARI, 2005, p. 24.

⁴⁹ “*L'Europa Unita è in cantiere. Ne è cresciuto prima il corpo, come vollero i padri fondatori. Ora si tratta di darle un'anima più rinviare il progetto europeo fornendogli uno spirito universale, vivificatore ed orientatore. Il pericolo, infatti, è la mancanza di uno spirito comune, di fraterna collaborazione, nonché di un progetto più chiaramente incentrato sulle persone e sui popoli*”. In: TOSO, 2001, p. 318.

⁵⁰ CRISTINI; AMAL, 2006, p.49.

⁵¹ CARTOU, 1996, p. 373.

⁵² “As diferenças entre o modelo de organização da União Européia e as organizações estatais convencionais são significativas, uma vez que a União Européia comporta algumas transferências de competências e de soberania que, embora tenham alcance bem maior do que ocorre com as organizações

Nas palavras de Karine de Souza Silva,

A megaestrutura das Comunidades materializou-se sob o corpo de uma organização internacional *sui generis*, distinta daquelas de corte clássico até então conhecidas. Apresenta peculiar estrutura, dotada de instituições próprias que, ao lado dos Estados-membros, compartilham a titularidade de um intrincado sistema de divisão de competências, que lhes confere poder para traçar políticas supranacionais que servem de base para a concretização de uma ampla união.⁵⁵

Para consolidar seu processo de integração, a CE desenhou um modelo único de articulação funcional dos âmbitos econômico, jurídico e político dos Estados-membros com a estrutura supranacional comunitária.⁵⁶ Marcela Cristini e Mohamed Amal resumem o modelo sob a perspectiva jurídica e institucional:

A característica mais marcante e distinta do processo de integração europeu foi, sem dúvida, a supranacionalidade, conceito que designa um conjunto de características que, pela sua especificidade e intensidade, distinguem as relações jurídicas comunitárias das relações existentes nas organizações intergovernamentais, sendo regidas pelos princípios da igualdade soberana dos Estados e a não ingerência nos assuntos internos dos Estados-membros.⁵⁷

internacionais clássicas, não se aproximam dos modelos confederativo ou federativo”. In: GSCHWENDTNER, 2003, p. 1.

⁵³ “Em comparação com os procedimentos intergovernamentais, a supranacionalidade caracteriza-se pelas seguintes diferenças: os integrantes dos órgãos decisórios não são representantes dos governos de seus Estados de origem e nem estão subordinados a suas instruções. Ao contrário, atuam em nome e no interesse da Comunidade Européia, usufruindo de total independência no exercício de suas funções. Por outro lado, no sistema decisório utilizado, admite-se que determinadas decisões (a maior parte) sejam tomadas pela maioria dos membros, sem necessidade de unanimidade. Isto significa que mesmo os Estados que votaram contra alguma decisão sejam vinculados por ela. E, por fim, possibilita a implantação de uma ordem jurídica própria, interdependente dos sistemas jurídicos nacionais”. In: CRISTINI; AMAL, 2006, p. 46.

⁵⁴ O Tratado de Paris, assinado em 1951 e que estabeleceu a Comunidade Européia do Carvão e do Aço, e os Tratados de Roma, assinados em 1957, instituindo a Comunidade Econômica Européia e a Comunidade Européia da Energia Atômica (Euratom), foram firmados por seis membros-fundadores: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Depois disso a CE levou a cabo seis alargamentos sucessivos: em 1973, Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; em 1981, Grécia; em 1986, Espanha e Portugal; em 1995, Áustria, Finlândia e Suécia – até este período foi chamada de *Europa dos Quinze*. Em 1º de maio de 2004 houve a adesão da República Checa, Chipre, Eslováquia, Eslovênia, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta e Polónia; em 1º de janeiro de 2007, da Bulgária e da Romênia.

⁵⁵ SILVA, 2005, p. 36-37.

⁵⁶ “A União Européia está fazendo os Estados europeus perderem autonomia em muitos níveis, mas eles ganham espaços de liberdade em muitos outros, consolidando sua posição perante destinatários plurais e diversos grupos de interesse. O abandono da axiomática nacional, ao contrário de ser o fim da política, pode ser sua auto-autonomização. Em oposição ao modelo neoclássico, a estratégia da cooperação repousa prioritariamente na autonomia da política e do Estado diante da economia. A soberania é alargada e refundada. Colocando em comum seus recursos em matéria de solução de problemas, a internacionalização da prática governamental pode ajudar a consolidar eficazmente a vontade pública de regulação, autorizada pela sociedade, e reconquistar espaços de autonomia diante das pretensões da sociedade civil”. In: DUPAS, 2005, p. 245.

⁵⁷ CRISTINI; AMAL, 2006, p. 45.

Atualmente a CE possui moeda única, união econômica e monetária e pode ser considerada a maior união multinacional e multilingüística do mundo. Todavia, é preciso levar em conta não somente os desafios extrabloco,⁵⁸ mas os internos, de implementação de políticas adequadas aos diferentes graus de desenvolvimento econômico do grupo dos quinze países-membros mais antigos e o dos doze novos integrantes. Não obstante, persiste a batalha ideológica e política entre quem defende a soberania nacional e quem acredita no ideal comunitário, debate que torna demorada a adesão a uma política externa e de defesa comuns e ao reconhecimento da CE como sujeito e ator no âmbito internacional.

A idéia de uma Europa unida, nesse contexto, tem como foco temas correlatos: a capacidade de cooperação entre povos e países, a integração eficaz dos aspectos culturais, filosóficos e morais que fundamentam a união e a adoção de planos políticos.

A integração econômica foi, portanto e desde o início, um instrumento para alcançar metas de caráter político e estratégico, como ilustra Roland Freudenstein, a “paz entre as nações europeias, aumento do bem-estar social. E uma restauração do papel da Europa no mundo. Tomadas em conjunto, essa era a *finalité politique*, o objetivo político último do processo de integração”.⁵⁹

Partindo de tal análise e com relação especificamente ao campo da agricultura, percebe-se que, apesar da disparidade entre as diferentes regiões e a produção agrícola, os países signatários do Tratado de Roma tinham interesse na instauração de uma política agrícola comum. Tanto é verdade que, apesar de genéricas, as disposições do Tratado incluem a implantação dessa política no Mercado Comum.

Os únicos mecanismos sobre o tema definidos no acordo eram a organização comum dos mercados agrícolas⁶⁰ e a criação de um ou vários fundos financeiros. O Tratado atribuía às instituições da Comunidade o poder de decidir posteriormente o conteúdo da PAC.

⁵⁸ Guido Tassinari descreve dois desafios que podem surgir: os econômicos (como a expansão econômica da China) e os culturais (como a pressão exercida pelos países islâmicos de matriz religiosa que têm perturbado a estabilidade e a segurança das potências ocidentais). In: TASSINARI, 2005, p. 27.

⁵⁹ FREUDENSTEIN, 2006, p. 54.

⁶⁰ As OMCs serão estudadas no título 1.2.2 deste trabalho.

1.2.1 Os objetivos econômicos, sociais e políticos da PAC

Com as bases institucionais da PAC lançadas em 1957, no Tratado de Roma, é que os países-fundadores da CE fixaram a agricultura como prioridade para o estabelecimento e desenvolvimento do Mercado Comum, considerando-a integrante de uma política comum (arts. 38 a 47). O artigo 39 do Tratado enumera os seguintes objetivos:

- a) Aumentar a produtividade da agricultura, fomentando o progresso técnico, assegurando o desenvolvimento racional da produção agrícola e a utilização dos fatores de produção, nomeadamente da mão-de-obra;
- b) Assegurar, deste modo, um nível de vida equitativo à população agrícola, designadamente pelo aumento do rendimento individual dos que trabalham na agricultura;
- c) Estabilizar os mercados;
- d) Garantir a segurança dos abastecimentos;
- e) Assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores.⁶¹

Em decorrência de tais metas, a primeira PAC garantiu à produção agrícola europeia um escoamento ilimitado, o que incluía a proteção do mercado do continente, cujos preços são estabilizados em níveis superiores aos do comércio internacional.⁶²

A PAC teve origem na necessidade da Europa do pós-guerra alcançar a auto-suficiência alimentar, modernizar a zona rural e melhorar as condições de vida da população do campo.⁶³ Nesse sentido ganha destaque a multifuncionalidade da agricultura, que ultrapassa a mera produção de alimentos e fibras, bem como a problemática das negociações multilaterais relacionadas ao comércio, para se centrar na necessidade de proteger o meio ambiente e de garantir a segurança alimentar.

Com a criação da PAC, a agricultura passa a desenvolver-se sob a abrangência supranacional⁶⁴ da CE e se constitui com base em três princípios

⁶¹ O mesmo texto do artigo 39 do Tratado de Roma foi posteriormente reproduzido no artigo 33, nº 1, do Tratado da Comunidade Europeia.

⁶² *“Une seule exception à ce protectionnisme: pour faire accepter la PAC au GATT (l’ancêtre de l’OMC), l’UE accède à la demande des États-Unis et accorde l’accès libre à son marché aux exportations de soja qui peut ainsi se combiner aux céréales comme principal aliment utilisé par les élevages européens”*. In: DELORME, 2004, p. 14.

⁶³ A aplicação dos princípios gerais dessa política inclui, segundo Odete Maria de Oliveira, uma série de “tarefas difíceis, pois os objetivos necessariamente nem sempre eram compatíveis entre si, principalmente no que se refere às exigências de assegurar preços razoáveis aos consumidores, tendo em vista o estado de insuficiência de muitos países e os terríveis problemas da superprodução de outros, o que ocasionava resultados negativos à Comunidade, como as grandes despesas que culminaram em 1992 com a revisão do PAC”. In: OLIVEIRA, 2002, p. 230.

⁶⁴ “A noção etimológica da palavra supranacionalidade comporta a junção de dois vocábulos: *supra* e *nacional*. O primeiro implicando sentido de superioridade em relação ao segundo; este representando relação de subordinação que afeta os Estados-membros e se estende aos seus ordenamentos jurídicos e instituições, vinculando-os a uma unidade integrada, instituição supranacional juridicamente superior às

fundamentais: a unidade de mercado, a preferência comunitária e a solidariedade financeira. De um lado, a intenção dos Estados era estabelecer políticas de sustentação de renda, principalmente através de preços de garantia para seus agricultores; de outro lado, fixar um sistema de proteção comercial.

O ideal de solidariedade proclamado por Jean Monet em 1950 é hoje o principal fundamento da rede de sustentação e legitimidade social do projeto de integração. Felix Penha ressalta que, “os progressos na construção europeia, tal como a incorporação dos dez novos membros da Europa Central e Oriental, foi objeto em seu momento de autênticos festejos populares”.⁶⁵

Os instrumentos essenciais da PAC são a política dos mercados e dos preços – baseada na Organização Comum de Mercado (OCM), que disciplina a produção e a comercialização dos produtos agrícolas – e a política sócio-estrutural, que coordena a adequação da estrutura agrícola como técnica de produção e formação profissional dos agricultores.

1.2.2 A Organização Comum de Mercado (OCM)

Para garantir tais objetivos, a PAC inclui em seu âmbito as Organizações Comuns de Mercado (OCMs),⁶⁶ que respondem pelas políticas setoriais específicas. Segundo Jorge de Jesus Ferreira Alves, as OCMs “são o componente leonino da PAC,

unidades nacionais que as compõem [...] Os elementos essenciais do pressuposto da supranacionalidade podem ser considerados: a) reconhecimento da existência de interesse comum e de valores comuns; b) criação de um poder efetivo a serviço desses interesses; c) autonomia desse poder; d) imediatidade do exercício de poder e sua imperatividade. Neste âmbito faz-se necessário verificar a existência de três condições básicas: a) que os Estados-membros tenham transferido, de forma permanente, o exercício de competências soberanas à organização; b) que a organização seja independente de seus membros; c) que as declarações de vontade da organização possam ser emitidas independentemente da adesão dos Estados-membros e que produzam efeitos diretamente sobre esses Estados e pessoas”. *In: OLIVEIRA, 2005, vol. III, p. 58-59.*

⁶⁵ PEÑA, 2006, p. 37.

⁶⁶ São abrangidos por uma OCM: cereais, carne suína, ovos, aves, frutas, produtos hortícolas *in natura* e processados, vinho, laticínios, carne bovina, arroz, matérias gordas (entre as quais o azeite e as oleaginosas), açúcar, flores, forragens secas, tabaco, linho, cânhamo, lúpulo, sementes, carne ovina e caprina, além de outros produtos não-objeto de organização específica de mercado. “Na sequência da reforma da PAC de 2003, a maior parte das OCM está sujeita ao novo sistema de pagamento único por exploração e de dissociação, com exceção dos novos Estados-Membros (efectivos desde 2005 ou 2006). Além disso, foram introduzidas alterações nos mecanismos de gestão de crises e na qualificação ambiental das explorações”. *In: EUROPA* <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 14 dez. 2006.

quer pela parte do orçamento que lhes cabe, quer pelas forças administrativas, econômicas e políticas que movimentam”.⁶⁷

As OCMs constituem o instrumento fundamental de regulação dos mercados na medida em que regem a produção e o comércio dos produtos agrícolas de todos os Estados-membros da CE, eliminando os obstáculos às trocas comerciais intracomunitárias de produtos agrícolas e mantendo uma barreira aduaneira comum em relação aos países não-pertencentes ao bloco europeu.

Embora as OCMs sejam heterogêneas pela diversidade de setores agrícolas que regulam, elas podem ser classificadas a partir de um conjunto de normas comuns que determinam a produção e a comercialização de um produto ou grupo de produtos afins.

A regulamentação das OCMs para os diversos setores consta do regulamento de base do Conselho da CE, previsto no artigo 37.2⁶⁸ do Tratado. A finalidade das OCMs é regular o mercado pela intervenção nos preços – o que inclui subvencionar a produção, retirar produtos do mercado para armazenamento (e eventual destruição), suspender determinada produção indenizando os produtores, substituir culturas excedentes por deficitárias e subsidiar a exportação.⁶⁹

As OCMs também estabelecem mecanismos de sustentação de preços e proteção contra importações. De acordo com o TUE, artigo 34, nº 2,

A organização comum, sob uma das formas previstas no nº 1, pode abranger todas as medidas necessárias para atingir os objetivos definidos no artigo 33, designadamente: regulamentações dos preços; subvenções tanto à produção como à comercialização dos diversos produtos; medidas de armazenamento e de reporte; e mecanismos comuns de estabilização das importações ou das exportações. A organização comum deve limitar-se a prosseguir os objetivos definidos no artigo 33 e deve excluir toda e qualquer discriminação entre produtores ou consumidores da Comunidade. Uma eventual política

⁶⁷ ALVES, 1993, vol. III, p. 89.

⁶⁸ Artigo 37.2 do TUE: “A Comissão, tomando em consideração os trabalhos da conferência prevista no nº. 1, após consulta do Comitê Econômico e Social, apresentará, no prazo de dois anos a contar da data da entrada em vigor do presente Tratado, propostas relativas à elaboração e execução da Política Agrícola Comum, incluindo a substituição das organizações das organizações nacionais por uma das formas de organização comum prevista no nº 1 do artigo 34º e a execução das medidas especificadas no presente Título. Tais propostas devem ter em conta a interdependência das questões agrícolas mencionadas no presente Título. O Conselho, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, deliberando por maioria qualificada, adotará regulamentos ou diretivas, ou tomará decisões, sem prejuízo das recomendações que possa formular”.

⁶⁹ “Note-se que a filosofia de intervenção econômica, implícita nestes objetivos, refletia o ambiente à época de sua criação na década de 50. Tal abordagem vê-se hoje questionada tanto internamente como nas relações multilaterais da UE, em especial no contexto das negociações do GATT e no fórum da Organização Mundial do Comércio (OMC)”. In: MOURA FILHO, novembro, 2001, p. 5.

comum de preços deve assentar em critérios comuns e em métodos de cálculo uniformes.⁷⁰

Tais disposições conferem às OCMs o poder para regular, com maior ou menor rigidez, o tratamento que a PAC concede a cada produto. São as disposições fixadas pelas decisões da Comunidade⁷¹ que regulamentam a produção e o comércio dos produtos agrícolas dos Estados-membros da CE.

Os princípios da política de organização de mercados são mais bem explicitados no artigo 34 do TUE:

A fim de atingir os objetivos definidos no artigo 33, é criada uma organização comum dos mercados agrícolas. Segundo os produtos, esta organização assumirá uma das formas seguintes: a) Regras comuns em matéria de concorrência; b) Uma coordenação obrigatória das diversas organizações nacionais do mercado; c) Uma organização europeia de mercado.

Este dispositivo oferece às instituições comunitárias diversos tipos de organização. Permite, por ordem de integração crescente, regras comuns de concorrência, coordenação de organizações nacionais de mercado e a organização europeia do mercado.⁷²

Nesta estrutura geral, o artigo 34⁷³ do TUE prevê quatro mecanismos de controle: prêmios à produção e de intervenção; intervenção; auxílio à produção e proteção aduaneira, conforme a seguinte planilha demonstrativa:⁷⁴

⁷⁰ Redação dada pelo artigo 34, nº 2, do Tratado da Comunidade Europeia.

⁷¹ “*Infatti, la regolamentazione dei mercati è assai complessa e prevede la fissazione periodica delle restituzioni all’esportazione, così come addirittura giornalmente vengono rilevati i prezzi praticati sul mercato mondiale dei singoli prodotti, anche per introdurre eventuali dazi transitori al fine di mettere la Comunità al riparo da fluttuazioni troppo intense, nel rispetto degli accordi della WTO*”. In: COSTATO, 2004, p. 247.

⁷² “*Les dispositions qui intéressent la technique agricole sont brèves: la Communauté doit entreprendre la ‘coordination efficace’ des efforts accomplis dans les domaines de la formation professionnelle, e la recherche, de la vulgarisation et peut à cette fin créer des ‘projets ou institutions financés en commun’.* Les principes d’une politique d’organisation des marchés sont plus longuement développés par l’article 40 du Traité. Ce texte donnait aux institutions communautaires le choix entre plusieurs types d’organisations. Il permettait – par ordre d’intégration croissante: des règles communes de concurrence; la coordination des organisations nationales de marchés; l’organisation européenne du marché (artigo 40-2)”. In: CARTOU, 1996, p. 374.

⁷³ “A fim de permitir que a organização comum referida no nº 1 atinja os seus objetivos, podem ser criados um ou mais fundos agrícolas de orientação e garantia”. Artigo 40 do Tratado de Roma, atual artigo 34, nº 3, do TUE.

⁷⁴ Alguns produtos das ilhas da Madeira, Açores, Canárias e ilhas do Mar Egeu, bem como dos departamentos franceses ultramarinos, estão sujeitos a regimes específicos.

Tipos de organizações comuns de mercado	Produtos
Intervenção e auxílio à produção	Leite e laticínios (a partir de 2005), carne bovina, arroz, azeite, cereais, ovinos, oleaginosas, passas
Intervenção	Açúcar, ⁷⁵ leite e laticínios, vinho, carne suína, frutas e produtos hortícolas
Auxílio à produção	Linho e cânhamo, forragens secas, produtos transformados à base de frutas e produtos hortícolas, lúpulo, sementes, caprinos, banana
Proteção aduaneira	Aves, ovos, outras matérias gordas, plantas vivas e produtos da floricultura, produtos que não-objeto de organização específica comum de mercado

A OCM permite, assim, fixar preços únicos para produtos agrícolas em todos os mercados europeus, conceder ajuda aos produtores ou profissionais do setor, instaurar mecanismos de controle da produção e organizar as trocas com os países não-membros da Comunidade.

Em linhas gerais, os objetivos da PAC foram alcançados, em que pese alguns efeitos negativos: excedentes de produção, aumento de preços para o consumidor europeu,⁷⁶ gastos desproporcionais em relação ao orçamento comunitário e prejuízo para os produtores de países não pertencentes ao bloco.

1.2.3 A política sócio-estrutural

A PAC é financiada com recursos dos países integrantes da CE, num sistema de caixa comum. Os recursos são distribuídos aos produtores de acordo com regras estabelecidas e operacionalizados pelo Fundo Europeu de Orientação e Garantia

⁷⁵ “Un settore particolare, quello dello zucchero, non stabilisce l'intervento sulla matéria prima agricola, non conservabile, ma garantisce un prezzo ai produttori di barbabietole; poiché non è possibile prevedere una garanzia di prezzo illimitata in quantità allo zucchero e alle barbabietole si introdusse, fin dalla creazione dell'OCM del settore, un sistema di limiti alla produzione fondata sulle quote, di cui si dirà più avanti per la diffusione che esso ha avuto in molti altri settori”. In: COSTATO, 2004, p. 246.

⁷⁶ “Para os membros da OCDE os consumidores pagaram US\$ 137,4 bilhões líquidos para a sustentação da PAC em 2002, do total de US\$ 234,8 bilhões, apropriados pelos produtores rurais. Esse valor representou 24% de custo adicional dos consumidores em despesas de consumo de produtos agrícolas, em comparação à situação sem essa política [...] Caso o mercado de produtos agrícolas fosse livre, o consumidor teria uma redução de custo da ordem de 28%”. In: CONTINI, 2004, p. 37.

Agrícola (FEOGA),⁷⁷ a que corresponde parte considerável do orçamento geral da CE e que se constitui de duas seções: Garantia e Orientação.

O FEOGA-Garantia é responsável pelas despesas da organização comum dos mercados agrícolas, das ações de desenvolvimento rural que acompanham o apoio dos mercados e das iniciativas em áreas rurais fora das regiões do objetivo, além de gastos referentes a certas providências veterinárias e a ações de informação sobre a PAC. Já o FEOGA-Orientação financia as despesas de desenvolvimento rural não-contempladas no FEOGA-Garantia.

Os créditos para cobrir as despesas do FEOGA são disponibilizados aos países-membros pela Comissão, sob a forma de adiantamento sobre a tomada a cargo das despesas efetuadas – trata-se, efetivamente, de um reembolso das despesas efetuadas (e financiadas previamente) pelos respectivos países. Existe também um fundo de manejo para ações de desenvolvimento rural. Como a fonte dos recursos é comum, há países que contribuem com valores maiores que os recebidos e outros que recebem quantias maiores que sua contribuição.

Heitor Pinto de Moura Filho ressalta que, os dois pilares da PAC são a política de mercados, que regulamenta os mercados e define o quadro econômico da agricultura, e a política estrutural, que busca facilitar sua adaptação:

A organização da PAC está articulada em torno de duas formas básicas de atuação: a política de estruturas agrárias e a política de preços e mercados. A principal finalidade da política de estruturas agrárias é fazer certas regiões e setores atingir sistemas mais racionais de produção, desenvolvendo processos de adaptação das estruturas agrícolas, melhorando os sistemas de produção, ajustando as áreas de exploração agrícola e possibilitando a formação profissional dos agricultores. [...] A política de preços e mercados é baseada nos princípios [...] e na perspectiva de intervenção comunitária e nacional nos mercados, a partir da qual se procura ajustar a oferta e a demanda, estabilizando os mercados.⁷⁸

A razão para o estabelecimento das garantia de preço foram os excedentes de produção, em especial de cereais e derivados de leite.⁷⁹ O excesso de oferta era

⁷⁷ Instituído pelo Regulamento nº 25 de 1962 (com a última redação dada pelo Regulamento CEE nº 728/70).

⁷⁸ MOURA FILHO, novembro, 2001, p. 4.

⁷⁹ *“Il sistema, come venuto realizzandosi, fondato su protezione dei prezzi normalmente incisiva – anche se di assai minore rilievo per i prodotti mediterranei – ha provocato un forte aumento della produzione comunitaria di alcune derrate alimentari (ma anche di tabacco); per far fronte all’eccesso di offerta rispetto alla domanda, e considerate le difficoltà di vario tipo (prima fra tutte l’ostilità degli USA, che hanno poi ottenuto che nell’Accordo agricolo di Marrakech si regolasse il sistema dei dazi e delle restituzioni all’esportazione per frenare l’invasione delle forme di compressione della protezione*

automaticamente adquirido pela intervenção do poder público, o que aumentou as despesas comunitárias.⁸⁰

A administração do fundo é assegurada pelo Comitê do FEOGA e partilhada pelos Estados-membros e a Comissão – que também formam o Comitê.

1.2.4 Os princípios norteadores da PAC

Durante a Conferência de Stressa, em julho de 1958, foram estabelecidos os três grandes princípios organizativos da PAC – unicidade de mercado, preferência comunitária e solidariedade financeira – e a co-responsabilidade financeira dos produtores. O primeiro princípio refere-se à livre circulação de produtos agrícolas entre os Estados-membros; o segundo advoga a preferência por produtos da Comunidade em relação aos de outros países e impõe tarifas pesadas às importações; o terceiro implica o financiamento das despesas da PAC por meio de um orçamento comum. Jorge de Jesus Ferreira Alves consagra a co-responsabilidade financeira dos produtores como um quarto princípio da PAC.

Tais princípios serão analisados separadamente:

a) Unicidade de mercado

Em seu artigo 32.1, “o mercado comum abrange a agricultura e o comércio de produtos agrícolas”, o TUE estabelece de forma implícita o princípio fundamental da unicidade do mercado – ou seja, a criação de um espaço agrícola unificado e de um mercado que permita a livre circulação dos produtos agrícolas, sem direitos aduaneiros, restrições quantitativas ou medidas de efeito equitativo.

Ao analisar a unicidade de mercado como princípio norteador da PAC, Nicolas Moussis dispõe que

accordata con il sostegno dei prezzi, poi basate sostanzialmente sul c.d. sistema delle quote, visto il fallimento degli stabilizzatori previsti per alcuni settori. Gli stabilizzatori consistevano, sostanzialmente, in un prelievo economico su ogni quantità di prodotto venduto, ma non ottennero alcun esito, poiché le loro dimensioni economiche erano modeste”. In: COSTATO, 2004, p. 249.

⁸⁰ “Cependant, le déséquilibre énorme concernant l'importance budgétaire relative de ces deux piliers justifie aussi que le terme générique de PAC soit parfois utilisé pour désigner la seule politique des marchés et les dépenses de Garantie, le terme 'politique structurelle' ou 'des structures agricoles' étant préféré pour désigner les dépenses d'Orientation de la PAC”. In: FOUILLEUX, 2003, p. 16.

A unicidade do mercado significa que os produtos agrícolas circulam no interior da União Europeia em condições análogas às que caracterizam a imissão de uma mercadoria no mercado interno. A unicidade do mercado pressupõe a uniformidade dos preços agrícolas em todo o território da UE.⁸¹

Cabe ao Conselho estabelecer no início de cada ano, por proposta da Comissão, os preços dos produtos agrícolas. Teoricamente, a uniformidade dos preços deveria ser garantida pelo livre jogo da oferta e da procura, fazendo com que os valores efetivamente pagos aos produtores da CE dependessem das condições naturais de produção e dos grandes centros de consumo.

A unicidade de mercado, portanto, implica preços comuns⁸² para cada produto, no início de cada ano agrícola. Todavia, em caso de alteração da paridade das moedas, podem ser introduzidos Montantes Compensatórios Monetários (MCMs).⁸³ Nesse caso, as taxas de câmbio não influem nos níveis dos preços.

b) Preferência comunitária

A preferência comunitária determina que os produtos dos países-membros sejam preferenciais em relação aos dos demais países.⁸⁴ Como registra Nicolas Moussis, os fundadores da PAC pretenderam defender a produção agrícola da CE da concorrência através de uma política comercial externa comum:

A preferência comunitária, segundo o princípio fundamental do mercado comum agrícola, implica o fato dos produtos de origem comunitária serem, em geral, preferidos aos produtos importados. A idéia é a de proteger o mercado comum das importações baratas e das flutuações dos preços mundiais. Tal princípio, difundido por todo o mundo, concretiza-se na adoção de medidas que concernem à importação ou à exportação. No que diz respeito às importações, a

⁸¹ MOUSSIS, 2000, p. 448.

⁸² Conforme o Regulamento 3188-78 do Conselho, de 18 de setembro de 1978, os preços, fixados em *Ecus*, eram posteriormente convertidos em moeda nacional.

⁸³ “Que constituíam as restrições ou subsídios aplicados pelos Estados-Membros aos produtos agrícolas importados ou exportados entre esses Estados, para compensar a redução ou o aumento no preço desses produtos por força das alterações nas tabelas cambiais. Com a criação do Sistema Monetário Europeu (1979), novo tipo de MCMs foi adotado, o qual deveria acompanhar as alterações das coações centrais. Na sequência, gradativamente, foram criadas organizações comuns europeias de mercado, praticamente, para todos os produtos agrícolas”. In: OLIVEIRA, 2002, p. 204.

⁸⁴ “*Cette idée s’est exprimée dans l’article 44-2 du traité CEE (art. abrogé), selon lequel les prix minima autorisés pendant la période de transition ‘ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d’une préférence naturelle entre les États membres’*”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 39.

União Europeia busca aumentar os preços dos produtos provenientes de outros países ao nível dos preços aplicados no mercado comum.⁸⁵

O autor complementa, explicando que

A diferença entre o preço do mercado mundial e o preço mínimo garantido no interior da UE era tradicionalmente coberta mediante os impostos nas importações, que, após o Uruguai Round do GATT, foram substituídos por taxas aduaneiras. Quando os preços externos, adicionados às taxas aduaneiras, encontram-se no nível dos preços internos, os comerciantes dos Países-membros não têm mais interesse em comprar no exterior da UE e dão preferência aos produtos comunitários. Ao contrário, em caso de penúria, quando a escassez da oferta no mercado mundial é tal a justificar um aumento dos preços internos da UE, vem introduzida uma taxa na exportação com a finalidade de tornar os produtos europeus menos competitivos no mercado mundial e assegurar a estabilidade da oferta no mercado interno.⁸⁶

O regime de preferência da PAC visa, no entanto, à proteção do mercado comum contra a importação a baixo preço oriunda de países externos ao bloco, encorajando os consumidores a preferirem os produtos comunitários.⁸⁷

O aprovisionamento agrícola é feito entre os países-membros do bloco em detrimento de outros países, e é salvaguardado essencialmente pela cobrança de direitos agrícolas niveladores e aduaneiros.

c) Solidariedade financeira

De acordo com Nicolas Moussis, a solidariedade financeira é intermediada pelo FEOGA e responsabiliza colegiadamente os Estados-membros pelas consequências financeiras da PAC:

Dado que a União Europeia organiza os mercados agrícolas e define e aplica as medidas de intervenção sobre tais mercados, é lógico que seja responsável pelas consequências financeiras de tal medida. A seção 'garantia' do FEOGA cobre todas as despesas necessárias ao funcionamento das organizações comuns dos mercados. Ao contrário, as taxas aduaneiras (que substituem os impostos) são recolhidas nas

⁸⁵ MOUSSIS, 2000, p. 448.

⁸⁶ MOUSSIS, 2000, p. 449.

⁸⁷ “*Le glas du principe de préférence communautaire semblait bien avoir sonné avec l'ensemble de textes adoptés à Marrakech le 15 avril 1994. En effet, le processus de tarification a entraîné la disparition du prélèvement variable à l'importation et les clauses d'accès courant et d'accès minimum, ainsi que la diminution des exportations subventionnées en volume et en valeur, auraient dû faire reculer la préférence communautaire*”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 40.

fronteiras da UE sobre as importações provenientes de países não membros e não retornam aos cofres dos Estados-membros mas geram uma entrada para o balanço comunitário.⁸⁸

Desta forma, a solidariedade financeira implica a participação conjunta de todos os membros no financiamento das organizações comuns de mercado e da política de preços e mercados.⁸⁹

A ordem comunitária visa reconhecer a solidariedade entre os seus membros como princípio fundamental e repartir uniforme e equitativamente a prosperidade e os custos.

d) Co-responsabilidade financeira

O princípio da co-responsabilidade financeira consiste na participação, direta ou indireta, em parte ou na totalidade, dos produtores nos custos do escoamento da produção, desde que ultrapassado certo volume. Visa limitar os encargos orçamentários da Comunidade face aos excedentes da produção.

Encerrando os comentários sobre a matéria, Nicolas Moussis argumenta que

A estes princípios fundamentais, que têm orientado a concepção e a realização do mercado agrícola comum, veio somar-se, a partir do fim dos anos setenta, o princípio da 'co-responsabilidade', ou seja, a participação dos produtores aos custos financeiros gerados pelas sobras da produção agrícola comum. Isto significa que nos setores nos quais situações de supracapacidade produtiva se reapresentam constantemente, ou frequentemente (leite, cereais, azeite de oliva), a garantia do escoamento da produção não é ilimitada. Nestes casos são previstos mecanismos de controle sobre a produção e sobre as despesas agrícolas, chamados 'estabilizadores'. Esses se baseiam sobre a fixação, frequentemente por um período plurianual, de quantidades máximas garantidas em nível de produção ou de contribuições de intervenção (as famigeradas cotas). É deste modo que a União europeia busca conciliar os limites impostos pelo balanço com os relativos à manutenção das rendas dos agricultores.⁹⁰

⁸⁸ MOUSSIS, 2000, p. 449.

⁸⁹ “Une double signification est généralement reconnue à la solidarité financière. En premier lieu, suite au transfert de compétence intervenu dans le secteur agricole, l'ensemble des dépenses du secteur est supporté par le budget de l'Union européenne et non plus par les budgets nationaux. Les États peuvent toutefois accorder des aides nationales dans les conditions des articles 87 et 88 du traité CE. En second lieu, l'idée de solidarité prend tout son sens, parce que le budget général de l'Union européenne contribue au financement de l'agriculture communautaire, sans que les États membres puissent normalement établir une correspondance entre les sommes qu'ils versent et celles qu'ils reçoivent”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 41.

⁹⁰ MOUSSIS, 2000, p. 449.

A co-responsabilidade pode se concretizar por meio da baixa de preços comuns, da intervenção, da diminuição de auxílios ou de sua limitação em função de uma quantidade máxima. É aplicável ao açúcar, azeite, cereais, girassol, tabaco, algodão, vinho e produtos processados à base de tabaco e vinho.

1.2.5 A aplicação e a adaptação do Tratado à agricultura

Na integração do direito comunitário com a ordem jurídica interna aplica-se a teoria monista.⁹¹ Assim sendo, as normas comunitárias se incorporam na ordem jurídica interna dos Estados-membros sem qualquer cláusula de recepção interna – se constituem em direito comunitário propriamente dito, com todas as suas características e princípios, e não direito interno. Todas as autoridades têm o dever de respeitá-las e aplicá-las.

Joana Stelzer menciona que as fontes primárias do direito comunitário “representam os atos jurídicos instituidores da UE, ditando regras absolutamente novas e que não encontram fundamento em nenhuma disposição normativa anterior”,⁹² como os tratados internacionais.⁹³ São fontes primárias do direito comunitário o Tratado do CECA, assinado em 1951; o Tratado de Roma (que criou a Comunidade Econômica Européia em 25 de março de 1957); o Tratado de Maastricht (1991), que instituiu a União Européia (UE) com o objetivo de acelerar a integração econômica, monetária e política; o Tratado de Amsterdã (1999) e o Tratado de Nice (2001).

⁹¹ “Para a doutrina monista, cujo maior defensor é Kelsen, as regras do direito internacional aplicam-se na ordem jurídica interna sem necessidade de recepção ou transformação pelo direito interno. Existiria, pois, unidade e continuidade entre a ordem jurídica nacional e a internacional. Em caso de conflito de normas prevalecerá a norma de direito internacional [...] Para a doutrina dualista, cujos maiores defensores são Triepel e Anzilotti, a ordem jurídica internacional e as ordens jurídicas nacionais são independentes, não sofrendo qualquer influência. Para que um Tratado produza efeitos na ordem jurídica interna é necessário que tenha sido recebido ou incorporado no direito interno por qualquer forma de recepção. Após a recepção, o Tratado é aplicado não como direito internacional, mas como direito interno. Para esta doutrina nem sequer se levanta o problema do conflito de ordens jurídicas”. In: ALVES, 1992, vol. II, p. 293.

⁹² STELZER, 2004, p. 99.

⁹³ “À défaut d’une unification des dispositions du droit originaire dans un instrument conventionnel unique, les engagements figurant dans les traités communautaires sont juridiquement autonomes les uns par rapport aux autres [...] La Cour de justice a confirmé cette indépendance réciproque des traités de base, en excluant l’application par analogie de règles du traité CECA dans un contexte relevant du traité CE, ou de règles du marché commun général aux domaines couverts par le traité de Paris.” In: SIMON, 2001, p. 308.

O conjunto de fontes secundárias ou derivadas do direito comunitário é formado pelas disposições e atos emanados das instituições comunitárias, com vistas à realização dos objetivos traçados nos Tratados institutivos,⁹⁴ podendo-se citar os regulamentos,⁹⁵ as diretivas,⁹⁶ as decisões,⁹⁷ as recomendações e os pareceres,⁹⁸ que são instrumentos denominados como formas de ação da CE, nos termos do artigo 249 do TUE.⁹⁹

Segundo o disposto no TUE, a Comunidade atuará nos limites das atribuições e objetivos atribuídos pelo Tratado.¹⁰⁰ Fora de suas atribuições exclusivas,

⁹⁴ No contexto da integração europeia, o “déficit democrático das instituições democráticas é ostensivo. Os Tratados avançaram muito mais como constituição da liberdade do que como constituição da democracia e sua ordem jurídica estruturou-se mais através da intervenção do Tribunal de Justiça do que da vontade democrática”. *In*: PIRES, 1997, p. 71.

⁹⁵ O regulamento tem alcance geral, é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável a todos os Estados-membros. Deve ser integralmente observado por seus destinatários (pessoas físicas, Estados-membros e órgãos da Comunidade) e objetiva a aplicação uniforme do direito comunitário em todos os países do bloco, sendo não-aplicáveis as normas nacionais quando incompatíveis com o objeto do regulamento. “Os regulamentos são considerados os atos jurídicos mais importantes no sistema normativo comunitário [...] a obrigatoriedade do regulamento faz o direito comunitário ganhar seu traço de supranacionalidade com relevo ainda mais acentuado, pois não prescinde (sendo inclusive proibido) que os Estados-membros acrescentem ou omitam parte ou totalidade do que ficou consignado no referido diploma legal”. *In*: STELZER, 2004, p. 103 e 105.

⁹⁶ A diretiva é vinculativa para qualquer Estado-membro a que for dirigida e sua aplicabilidade no âmbito nacional depende de ato de transposição promulgada pelo legislador, que se limita a cumprir os objetivos e prazos estipulados. Ainda que tais transposições possuam caráter discricionário, os Estados-membros têm de escolher a forma nacional mais adequada para garantir a eficácia prática do direito comunitário. “A função da diretiva é a de preordenar tão-somente a fixação de um resultado a ser alcançado (e obrigatório para todos), vez que a escolha do meio e da forma para alcançar esse objetivo caberá a cada Estado-membro, individualmente”. *In*: STELZER, 2004, p. 107.

⁹⁷ A característica vinculativa das decisões atinge todos os seus elementos. Tem como objetivo regular questões específicas de determinados Estados-membros, pessoas jurídicas ou físicas. Tais como as diretivas, as decisões podem incluir a obrigação de um Estado-membro conferir aos indivíduos uma posição mais favorável. “Trata-se de um diploma normativo hierarquicamente inferior ao regulamento e à diretiva e tem por finalidade aplicar as regras dos Tratados a casos particulares”. *In*: STELZER, 2004, p. 110.

⁹⁸ As recomendações e os pareceres não criam qualquer direito ou dever, com exceção do disposto no artigo 300.2 da CE, que impede de entrar em vigor qualquer acordo negociado pela Comunidade com disposições contrárias aos Tratados até que o conteúdo dos documentos seja compatibilizado; no artigo 300, que impede a continuação de procedimento de revisão dos Tratados quando iniciada pela Comissão; e no artigo 54.2 da CECA. “São um convite a que os destinatários adotem determinada regra de conduta. As recomendações e os pareceres têm significado político e psicológico. Nessa medida poderão produzir efeitos jurídicos indiretos”. *In*: ALVES, 1993, vol. I, p. 239-240.

⁹⁹ “Artigo 249 – Para o desempenho das suas atribuições e nos termos do presente Tratado, o Parlamento Europeu em conjunto com o Conselho, o Conselho e a Comissão adotam regulamentos e diretivas, tomam decisões e formulam recomendações ou pareceres. O regulamento tem caráter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. A diretiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. A decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designar. As recomendações e os pareceres não são vinculativos”. Redação do Artigo 189 do Tratado de Roma, atual artigo 249 do TUE.

¹⁰⁰ Atual artigo 5º do Tratado da Comunidade Europeia.

ela intervém de acordo com o princípio da subsidiariedade,¹⁰¹ quando os objetivos da ação não são cumpridos a contento pelos Estados-membros e um resultado mais expressivo pode ser atingido em nível de Comunidade. A ação, assim, não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do Tratado.¹⁰²

Para Marçal Justen Filho,

O Direito Comunitário não é o Direito francês aplicado fora das fronteiras da França, nem o Direito alemão ou o Direito inglês transplantados para a dimensão comunitária e assim por diante. Há um Direito novo, produzido a partir das instituições jurídicas dos diferentes Estados, mas com configurações próprias.¹⁰³

O ordenamento jurídico comunitário é constituído por normas que têm preferência sobre o direito nacional, sem extingui-lo. Tais normas submetem-se ao Tribunal de Justiça Supranacional, assegurando uniformidade de aplicação e implementação.¹⁰⁴

¹⁰¹ “Nos países mais descentralizados da Europa existe uma forte ligação entre tradições políticas baseadas no catolicismo e na democracia cristã – que contém o princípio da subsidiariedade – e a idéia de integração europeia. Subsidiariedade significa que cada problema deve ser tratado no nível administrativo mais baixo possível, o mais perto possível das pessoas. A Democracia Cristã da Europa Ocidental, baseada nos ensinamentos sociais católicos do século XIX, enfatiza a subsidiariedade e, ao mesmo tempo, relativiza o papel do Estado-nação. Isso porque nesses países o clero católico, cuja lealdade mais forte era para com o papa ‘supranacional’, sempre teve de discutir com – e, às vezes, se defender de – governantes nacionais seculares que, aos olhos do catolicismo político, precisavam ser lembrados de que eles e seus Estados-nações não são *ultima ratio*. Tradições políticas mais protestantes, bem como o catolicismo da Europa Central, enfatizam muito mais o Estado-nação, com base em experiências históricas diferentes. Culturas políticas explicitamente protestantes (Suécia) ou não católicas (Grã-Bretanha) carecem da ‘autonomia supranacional’ de Roma, e culturas católicas da Europa Central (como na Polónia e na Eslováquia) desenvolvem um forte laço entre Igreja e Nação em tempos de ocupação estrangeira e lutas pela independência nacional”. In: FREUDENSTEIN, 2006, p. 54-55. “O valor *subsidiariedade* recusa a idéia de monopólio e prestigia a de participação, porquanto pressupõe harmonia, i.e., equilíbrio entre o central e o periférico”. In: BARROS, 2006, p. 2.

¹⁰² “La disposizione è l’espressione del ‘principio di attribuzione dei poteri’, in virtù del quale ogni istituzione comunitaria dispone di tutti e solo dei poteri che le sono attribuiti. Tale principio, già formulato nell’articolo 4 CEE e riformulato nell’articolo 5 CE, si collega al principio di sussidiarietà menzionato nell’articolo 2 TUE: mentre quest’ultimo riguarda l’esercizio delle competenze comunitarie e dell’UE, il principio di attribuzione attiene alla determinazione di dette competenze. A differenza però dell’articolo 2 TUE, il presente articolo non rinvia direttamente alla definizione del principio di attribuzione nell’ambito del Tr. CE, per estenderne gli effetti a tutti i pilastri dell’UE, ma richiama espressamente tutti gli ambiti nei quali tale principio deve operare. L’articolo 5 TUE sottolinea così la preoccupazione di dare e mantenere ‘unità tra i pilastri dell’UE, facendo riferimento sia ai Tr. istitutivi delle Comunità europee e loro modificazioni, sia alle disposizioni del TUE”. In: CIAN; TRABUCCHI, 2001, p. 14

¹⁰³ JUSTEN FILHO, 1999.

¹⁰⁴ “Neste íterim, há que se estabelecer distinção entre a ordem jurídica internacional clássica e a ordem jurídica comunitária. A ordem jurídica internacional comunitária advém de tratados internacionais, que ocasionaram subordinação do direito interno ao direito comunitário. Distingue-se, portanto, o modelo comunitário vigente na União Europeia do da comunidade internacional clássica vigente no Mercosul. É aqui, pois, que se destaca a grande diferença entre Mercosul e União Europeia”. In: LUPATELLI JR; MARTINS, 2002.

Cumpra lembrar que a ordem jurídica comunitária é autônoma – o que se constitui numa garantia de que o direito comunitário¹⁰⁵ não será alterado em virtude da interação com o direito nacional e se aplicará uniformemente a todos os membros da Comunidade.¹⁰⁶

Entre os elementos constitutivos da legislação comunitária destacam-se as regras que instituem a livre circulação de produtos, pessoas, serviços e capital, bem como as que resguardam a concorrência sadia e a tarifa aduaneira comum.

Esses três elementos do direito comunitário – a livre circulação, a concorrência sadia e a tarifa aduaneira comum – incluem as disposições referentes à agricultura:

- 1) A tarifa aduaneira comum aplica-se, em princípio, aos produtos agrícolas importados do exterior da CEE;
- 2) A liberdade de circulação se aplica aos produtos agrícolas, sem exceção. Para a maior parte dos produtos, a regra de aplicação do Tratado estabelece um sistema de organização de mercado comunitária;¹⁰⁷
- 3) As regras de concorrência do Tratado se aplicam à agricultura segundo o artigo 36 da medida determinada pelo Conselho, o procedimento fixado pelo artigo 37¹⁰⁸ e os objetivos gerais definidos pelo artigo 33. Por outro lado, o Tratado dispõe que a ajuda pode ser autorizada pelo Conselho para permitir a proteção de exploração agrícola em função das condições estruturais e naturais ou realização de programas de desenvolvimento econômico.

A aplicação das regras do Tratado, mesmo se adaptadas, não permite o estabelecimento de um mercado interno em que os produtos agrícolas circulem livremente. Por essa razão a CE incorporou ao Tratado as regras que organizam a política comum.

¹⁰⁵ Ao instituírem a Comunidade, os Estados-membros limitaram a soberania legislativa nacional e criaram um sistema jurídico independente que os vincula, assim como a seus nacionais.

¹⁰⁶ No caso Van Gend & Loos, o TJCE decidiu que as Comunidades – TUECA, TUEE e TUEEA – constituem “uma nova ordem jurídica em cujo benefício os Estados limitaram, embora em campos restritos, seus direitos soberanos e cujos sujeitos são, não somente os Estados-membros, mas também seus nacionais”. In: Acórdão Van Gend, fev. 1963, Processo 26/62. “O alcance desses objetivos far-se-á através de um ordenamento jurídico hierarquicamente superior aos ordenamentos nacionais e, caso necessário, com sacrifício das normas domésticas, sem o que tornar-se-ia inviável a almejada integração”. In: STELZER, 2000, p. 72.

¹⁰⁷ Os produtos não abrangidos por uma organização foram protegidos, até 1975, por um sistema de preços mínimos definido no artigo 44 do Tratado.

¹⁰⁸ A aplicação das medidas para a implantação da PAC foi prevista no artigo 37 do Tratado, que determinava a realização de uma conferência para analisar as leis e a política agrícola nacional dos respectivos Estados-membros e delinear, a partir dos resultados, as diretrizes utilizadas.

Assim, o artigo 32, nº 4, completa o disposto no artigo 32, nº 2, segundo o qual “o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum para os produtos agrícolas devem ser acompanhados da adoção de uma Política Agrícola Comum”.

A maior dificuldade encontrada pelos legisladores ao abordar o tema da agricultura foi a existência de políticas agrícolas para diversas categorias de produtos – cereais, ovos, frutas, laticínios, suco, carne bovina e suína etc.

Para encontrar as linhas-mestras direcionadoras desse conjunto foi preciso partir da idéia central de todo Mercado Comum: a criação de um mercado interno em que os produtos agrícolas pudessem circular sem barreiras. Por isso a política agrícola foi encarada, a princípio e essencialmente, como uma política de organização dos mercados.

1.3 OS PRIMEIROS ANOS DA DÉCADA DE 1960 E A INAUGURAÇÃO DA PAC

Os objetivos atribuídos à PAC no Tratado de Roma (1957) foram amplamente atingidos. Houve crescimento da produtividade agrícola, estabilização dos mercados e segurança no abastecimento. Os benefícios foram de tal ordem que surgiu a expressão “milagre da PAC”. No decorrer dos anos, porém, a política agrícola apresentou problemas em decorrência do excesso de gastos, que culminou em altos custos financeiros.

Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld registram ainda que

A Política Agrícola Comum da União Européia não começou subsidiando as exportações, mas como um esforço para garantir preços elevados aos fazendeiros europeus [...]. Contudo, desde os anos 70 os preços mínimos definidos pela União Européia têm sido estabelecidos em níveis tão elevados que a Europa, que sob o comércio poderia ser importadora da maioria dos produtos agrícolas, estava produzindo mais do que os consumidores compravam [...]. Para evitar o crescimento desenfreado desses estoques, a União Européia voltou-se para uma política de subsídio às exportações dispondo da produção excedente.¹⁰⁹

A Conferência de Stressa, realizada em junho de 1958, reunindo os ministros da Agricultura e os representantes das organizações profissionais dos seis países fundadores da CE, lançou os primeiros projetos relativos à PAC, mas o

¹⁰⁹ KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 205.

nascimento de fato de uma política estrutural comum, se dá em 1962, quando a Comunidade, para sustentar e motivar as deliberações impostas aos governos dos Estados-membros, decida realizar um primeiro pacote de medidas agrícolas.¹¹⁰ Assim, após quatro anos de difíceis negociações, chegasse à elaboração da primeira PAC, que, e uma vez concluída, torna-se uma política simbólica para a Europa.

A transferência de parte da soberania nacional num âmbito estratégico como o do abastecimento alimentar das populações, bem como o desafio de conciliar políticas internas divergentes para permitir a implementação da PAC, representou uma grande inovação e um desafio para os Estados-fundadores da CE. A diferente condição de cada país dificultou um desenho comum para a política estrutural – por isso se priorizou inicialmente políticas nacionais compatíveis com os objetivos do bloco.

Jacques Loyat e Yves Petit salientam que a PAC oferecia aos produtores a garantia de compra de sua produção, com as seguintes consequências:

Uma estabilização dos preços, permitindo reduzir os riscos e eliminar qualquer concorrência entre os produtores; preços internos alinhados sobre preços de intervenção que permitem lucros de produtividade; um crescimento da produção, independente do pedido final, com conseqüente acumulação das existências e as exportações subvencionadas; um crescimento das despesas orçamentais com benefício das explorações mais produtivas.¹¹¹

A maioria dos produtos agrícolas¹¹² (OCM) beneficiou-se de um modelo de sustentação de preços que garantia o escoamento da produção, associado a um sistema de cobrança.¹¹³

A partir de 1964, os recursos do FEOGA foram utilizados para financiar, ainda que parcialmente: 1) projetos individuais apresentados pelos Estados-membros; 2) intervenções para sanar problemas específicos em nível nacional ou comunitário no que

¹¹⁰ Este pacote consistia na a criação de seis OCM's, criação do FEOGA e a definição de regras de financiamento. *"Le 1 août 1962, commençait une période transitoire devant conduire, le 1 juillet 1967, au marché unique des céréales, du porc, des oeufs, de la volaille, des graines oléagineuses, suivi en 1968 de celui du lait, de la viande bovine et des produits transformés à base de fruits et légumes."* In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 10.

¹¹¹ LOYAT; PETIT, 2002, p. 11.

¹¹² Entre os produtos que se beneficiaram deste sistema estavam o trigo, cevada, centeio, milho, arroz, açúcar, manteiga, leite em pó desnatado, queijo, carne bovina, suína e ovina, vinho de mesa e algumas frutas e legumes.

¹¹³ *"D'autres produits (œufs, volailles, fruits et légumes) bénéficient simplement d'une protection par rapport aux importations à bas prix des pays tiers. D'autres encore (blé dur, tabac, huile d'olive, certains oléagineux) donnent lieu à une aide complémentaire qui permet de maintenir un prix à la consommation relativement bas pour des productions généralement déficitaires pour la CEE. Enfin, quelques produits très minoritaires (lin, chanvre, houblon, vers à soie, semences, fourrage déshydraté) reçoivent une aide forfaitaire"*. In: FOUILLEUX, 2003, p. 13.

se refere à produção e comercialização. Os projetos individuais incluíam projetos públicos, privados ou mistos destinados, no todo ou em parte, ao aperfeiçoamento da estrutura agrícola, devendo observar os objetivos fundamentais da PAC.¹¹⁴

1.4 AS REFORMAS DA PAC

Depois da implantação da PAC e da organização dos mercados agrícolas observou-se que a política de preços e mercados não resolveria todos os problemas da agricultura. Assim, algumas medidas estruturais, que a seguir serão analisadas, foram adotadas.

Os principais argumentos que conduziram às sucessivas mudanças na PAC são sintetizados por Elísio Contini:

Superprodução agrícola, causada por subsídios ao volume de produção, comprometendo recursos naturais como a água e obrigando a estoques elevados e exportações subsidiadas; limitação de recursos orçamentários da UE para fazer frente à crescente necessidade de pagamentos de subsídios aos produtores agrícolas, consumindo quase a metade do orçamento; pressões de outros países e organismos multilaterais quanto à necessidade de liberalização do acesso ao mercado e eliminação dos subsídios às exportações; e pressão da sociedade e dos países pagadores líquidos para mudanças na forma e nos critérios de pagamento dos subsídios.¹¹⁵

Tão logo implantada a PAC já ocorreram os primeiros ajustes. O Plano Mansholt constitui, a esse respeito, uma proposta notável para solucionar os problemas enfrentados pela agricultura na CE.¹¹⁶

¹¹⁴ “Tutti i progetti dovevano perseguire gli obiettivi fondamentali della PAC, e cioè: 1) portare ad un miglioramento delle strutture della produzione agricola, o 2) migliorare dal punto di vista strutturale la commercializzazione dei prodotti in relazione ad un regime di mercato comune, o 3) fornire assistenza nella regolazione della produzione con l'intento di adeguarla allà domanda espressa dal mercato. Perciò, anche se si continuò a proteggere l'azione di tipo individuale, era questo un passo verso delle misure comuni e verso la cooperazione nell'ambito della Comunità”. In: MARSH; SWANNEY. 1980, p. 46-47.

¹¹⁵ CONTINI, 2004, p. 37.

¹¹⁶ “La PAC rappresenta da sempre la prima voce del bilancio della UE. Istituita nel 1962, negli anni '70 assorbiva il 70% del bilancio comunitario, una quota scesa oggi a poco meno del 50%. Beneficiano della PAC sette milioni di titolari di aziende agricole e i 14,7 milioni di persone che, in Europa, lavorano nel settore agricolo.” In: TASSINARI, 2005, p. 111.

1.4.1 O Memorando Mansholt

As primeiras disposições da política comum de estruturas agrícolas foram adotadas em abril de 1972, após a publicação de um Memorando¹¹⁷ sobre o futuro da PAC pelo Comissário Europeu Sicco Mansholt.¹¹⁸

A importância do Plano Mansholt estava na análise dos problemas que a agricultura encontrava e no questionamento acerca dos instrumentos até então adotados pela política agrícola.

Segundo o Plano,¹¹⁹ os principais problemas da agricultura europeia eram o limite da dimensão geográfica e a fragmentação da unidade de produção. O Memorando delineava uma série de propostas para a reestruturação do sistema agrícola, entre as quais a reforma da estrutura de produção, a redução da área destinada à agricultura na Comunidade e melhorias na comercialização.¹²⁰

A nova estrutura se baseava na formação de empresas com dimensões adequadas – o que foi obtido pela redução do volume da população agrícola e um aumento na dimensão dos negócios.¹²¹ As terras disponibilizadas serviriam para reestruturar as propriedades agrícolas restantes. Como as modernas técnicas de plantio implicam aumento da produção, o Memorando Mansholt sugeria uma redução de cerca de 5 milhões de hectares¹²² na área agrícola, dos quais 4 milhões seriam destinados ao reflorestamento.¹²³

¹¹⁷ O Memorando sobre reforma da agricultura na CEE ou Plano Mansholt foi transmitido ao Conselho de Ministros da Agricultura em 18 de dezembro 1968, propondo um programa de longo prazo que objetivava a criação “de unidades modernas de produção” através de investimentos seletivos.

¹¹⁸ “Sicco Mansholt a été commissaire européen à l’agriculture de 1958 à 1973. C’est à ce titre qu’il a négocié la mise en place des premières COM entre 1958 et 1962”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 11.

¹¹⁹ Também chamado de *Memorando sobre a reforma da agricultura na CEE*.

¹²⁰ No que tange às medidas de aperfeiçoamento das condições de transformação e de comercialização, utilizadas cada vez mais na década de 1980, Eve Fouilleux ressalta que “ces deux types de dépenses correspondent en outre à des dispositifs décisionnels différents: tandis que les dépenses de garantie considérées comme automatiques, les dépenses d’orientation de la PAC correspondent à la définition d’enveloppes budgétaires pluriannuelles. Par ailleurs, alors que les premières sont inscrites au titre des dépenses obligatoires de la Communauté et incombent de ce fait aux seules décisions du Conseil, les secondes sont soumises au pouvoir budgétaire du Parlement Européen”. In: FOUILLEUX, 2003, p. 15.

¹²¹ “Le mesure propose erano di due tipi: 1) aiutare la popolazione agricola ad intraprendere nuove attività o ad andare in pensione; 2) aiuto la popolazione agricola che rimaneva nel settore nella modernizzazione delle aziende agricole”. In: MARSH; SWANNEY, 1980, p. 49.

¹²² Sobre um total de aproximadamente 70 milhões de hectares. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 11.

¹²³ “Les unités de référence étaient des exploitations de 80 à 120 hectares pour les grandes cultures et de 40 à 60 vaches laitières ou leur équivalent pour les autres productions. Environ 5 millions de personnes devaient être incitées à quitter l’agriculture dans les années 1970, grâce à des mesures de pré-retraites ou des mesures de reconversion professionnelle (en 1968 la Communauté comptait près de 10 millions d’agriculteurs)”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 12.

Além do aspecto mercantil, o Memorando previa a modernização dos fluxos de informação e das associações de produtores, além de maior responsabilidade dos agricultores na comercialização de seus produtos. O documento não apenas questionava as futuras despesas comunitárias, ligadas ao custo da política de sustentação dos preços, mas afirmava que o problema da agricultura era estrutural. A PAC deveria ampliar suas propostas e assumir um caráter igualmente estrutural.

A PAC manteve seu papel na construção europeia durante a crise monetária e de matérias-primas que marcou a década de 1970. O bloco foi preservado graças às correções nos preços dos produtos agrícolas, harmonizando as diferentes políticas monetárias adotadas pelos Estados-membros diante da flutuação do dólar.¹²⁴

A política de sustentação dos preços, favorecendo os produtos do continente e com especial atenção à problemática da agricultura mediterrânea, prosseguiu até o final da década de 1970 – as medidas ficaram conhecidas pelo nome de “pacote mediterrâneo”.¹²⁵ A Comunidade também foi ampliada com a inclusão da Grécia, Portugal e Espanha.

Apesar dos esforços, o Plano Mansholt gerou contestações e estabeleceu um acirrado debate no meio rural. Os resultados da iniciativa foram modestos se comparados com suas ambições – nenhuma ação concreta teve lugar até 1972, quando foram implantadas as diretivas nº 159,¹²⁶ nº 160,¹²⁷ e nº 161,¹²⁸ que revalidaram o plano inicialmente proposto.

¹²⁴ “Ensuite, les distorsions créées par les correctifs monétaires, parce qu’elles affectent gravement l’expansion du ‘pétrole vert’ national, sont motif le plus puissant qui convainc le gouvernement français de s’aligner sur la politique allemande de monnaie forte, rendant ainsi possible l’instauration en 1979 du système monétaire européen, précurseur de la monnaie unique établie en 1992 par le traité de Maastricht”. In: DELORME, 2004, p. 16.

¹²⁵ Foram formuladas outras propostas para as regiões mediterrâneas, objetivando o desenvolvimento florestal, a irrigação e a assistência técnica, além de auxílio a regiões menos favorecidas. Um exemplo foi o incremento na operação de drenagem da parte ocidental da Irlanda, através da Diretiva CEE nº 628/78.

¹²⁶ Diretiva CEE 72/159 – Proposta de modernização dos negócios agrícolas através do melhoramento do estilo de vida da população agrária no âmbito da Comunidade. “O FEOGA financiou 25% das ajudas, sendo que o restante era patrocinado pelos Estados-membros”. In: EUROPA <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

¹²⁷ Diretiva CEE 72/160 – Cessação da atividade agrícola e destinação da superfície agrícola utilizada com o objetivo de aperfeiçoamento estrutural. “A diretiva tinha como objetivo encorajar os agricultores a abandonar o setor e colocar suas terras à disposição de uma realocação. O objetivo vinha seguido de uma contribuição aos agricultores que cediam suas terras, mediante a condição de ter trabalhado na agricultura por cinco anos seguidos e de ter dedicado, no decorrer desse período, pelo menos 50% da atividade laborativa à agricultura. Os terrenos liberados seriam realocados para aumentar a dimensão dos negócios agrícolas já existentes”. In: EUROPA <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

¹²⁸ Diretiva CEE 72/161 – Informação sócio-econômica e qualificação profissional de pessoas ligadas à agricultura. A diretiva tinha como objetivo o desenvolvimento dos serviços de informática e a assistência técnico-profissional aos trabalhadores do setor primário e suas famílias. “O FEGA reembolsou até 25%

Depois de centrar o foco na racionalização da agricultura, a nova política avançou no sentido do aperfeiçoamento na comercialização dos produtos agrícolas.¹²⁹ Passaram a receber ajuda financeira projetos que visassem incrementar a produção, conservação e armazenamento desses produtos.

Depois de um debate que se prolongou por quase um ano, em 1978 foi adotada uma medida¹³⁰ para aperfeiçoar a estrutura de comercialização dos produtos agrícolas através da organização de grupos dos produtores e suas associações. A intenção do provimento foi reforçar a capacidade produtiva dos agricultores incentivando formas de cooperação que resguardassem a comercialização dos produtos agrícolas. A aplicação da medida, entretanto, se limitou a Itália e a algumas regiões da Bélgica e da França.

Na partir da metade dos anos 1980, dois fatores críticos influenciaram a formação da PAC e seu papel na construção europeia. O primeiro foi a mudança da estrutura geral da política agrícola. No início da década, o aprofundamento da crise econômica mundial provocou uma inversão completa da ideologia e das práticas econômicas dominantes.

Hélène Delorme comenta que, à época, os dirigentes dos países europeus

Substituíram progressivamente as regulamentações de inspiração keynesianas das políticas liberais combinando desobrigação de Estado, abertura comercial e re-centralização da ação pública sobre a gestão dos grandes equilíbrios macroeconômicos, que foram colocadas em prática após a Grande Guerra.¹³¹

O segundo fator de revisão da PAC foi o protecionismo¹³² exercido pela CE, que, ao estimular fortemente a produção, levou à saturação do mercado europeu no final da década de 1970. A partir de 1982, a estagnação da demanda mundial não permitiu mais que o mercado internacional absorvesse o excesso da produção europeia.

Jacques Loyat e Yves Petit lembram que

Nos anos 1980, os rendimentos agrícolas permaneciam inferiores aos rendimentos dos outros setores, com grandes disparidades entre as regiões e entre os sistemas de produção. A política dos preços não era diferente e os alargamentos da Comunidade reforçavam as disparidades.¹³³

das despesas efetuadas pelos Estados-membros por medida do tipo socioeconômico”. In: EUROPA <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 13 dez. 2006.

¹²⁹ Regulamento CEE nº 355/77.

¹³⁰ Regulamento CEE nº 1360/78.

¹³¹ DELORME, 2004, p. 17.

¹³² A respeito do “protecionismo modernizador”, ver DELORME, 2004, p. 14.

¹³³ LOYAT; PETIT, 2002, p. 15.

Nesse período, para não alterar radicalmente a PAC, a Comunidade escolhe uma via mais tênue para as reformas setoriais. Um “livro verde”¹³⁴ da Comissão recomendou, em 1985, a redução do protecionismo, além de uma política de preços que permitisse aproximar os preços internos dos preços mundiais, o congelamento das despesas orçamentárias e um ajuste da queda dos preços em função dos excedentes.

A explosão dos orçamentos agrícolas europeu e americano, bem como a guerra comercial entre os Estados Unidos e a Europa, acabaram conduzindo à depressão dos mercados internacionais e a um questionamento geral acerca da PAC.¹³⁵

Além das críticas internas e da contestação de parceiros industrializados, alguns dos mais importantes países em desenvolvimento – Brasil, Argentina, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul e outros – tornaram-se ferrenhos adversários do protecionismo agrícola europeu. Em síntese, esses países acusavam a Comunidade Européia de conduzir os mercados internacionais à depressão por causa da subvenção às exportações e de ter seu desenvolvimento econômico paralisado pelo difícil acesso ao cobiçado mercado europeu.

Ao mesmo tempo em que os instrumentos da PAC passaram a representar o maior peso nos gastos orçamentários totais da CE, na metade da década de 1980 aumentou o questionamento em torno dos inconvenientes da política.¹³⁶ Impunha-se uma reforma mais radical por dois constrangimentos – um interno, porque as medidas até então adotadas mostraram-se insuficientes para reverter os problemas e reduzir as despesas públicas, e outro externo, em função das negociações do GATT.

¹³⁴ “Os Livros Verdes são documentos publicados pela Comissão Européia destinados a promover uma reflexão a nível europeu sobre um assunto específico. Convidam, assim, as partes interessadas (organismos e particulares) a participar num processo de consulta e debate, com base nas propostas que apresentam. Os Livros Verdes podem, por vezes, constituir o ponto de partida para desenvolvimentos legislativos que são, então, expostos nos Livros Brancos. Os Livros Verdes sobre o espírito empresarial na Europa (2003), sobre uma nova solidariedade entre gerações face às mutações demográficas (2005) ou, mais recentemente, sobre uma estratégia europeia para uma energia sustentável, competitiva e segura (2006) oferecem exemplos das temáticas debatidas.” In: EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

¹³⁵ “*Le budget agricole de soutien des marchés triple entre 1979 et 1991 et son incapacité à orienter la production vers les produits différenciés demandés par les industries transformateurs, en appui à leurs stratégies de segmentation du marché, l’iniquité des ses aides qui favorisent la minorité de producteurs vendant les plus grandes quantités de produits.*” In: DELORME, 2004, p. 18.

¹³⁶ “Cerca de 43 bilhões de euros são consumidos anualmente pela PAC, ou 45% do orçamento da UE [...] do total dos recursos da PAC, cerca de 65% se transformam em pagamentos diretos aos agricultores [...] há países que absorvem, via PAC, proporcionalmente mais recursos do que as respectivas contribuições ao orçamento global da UE. A França é o caso mais notório”. In: FREITAS, 2004, p. 13.

1.4.2 A Reforma McSharry de 1992

Somente em junho de 1992, após uma proposta do Comissário Europeu da Agricultura Ray McSharry, apresentada por parte da Comissão em um “documento de reflexão” sobre os mecanismos da política agrícola, é que surge efetivamente o primeiro regulamento aplicativo. O acordo firmado marcou uma importante inovação: a Comunidade desistiu do sistema de sustento dos preços e adotou o sustento de renda agrícola, aplicado a partir de 1993/1994.

Ao mesmo tempo em que mantinha os mecanismos fundamentais da PAC, em especial a preferência comunitária, a reforma tornou a Europa mais competitiva tanto nos mercados dos países-membros quanto fora do bloco.¹³⁷

A iniciativa considerava que, se os princípios fundamentais da PAC eram invariáveis, o mesmo não acontecia com sua aplicação – e os instrumentos escolhidos foram diminuição de preços, aumento da competitividade e mecanismos compensatórios em favor dos agricultores para atenuar o prejuízo decorrente da queda da produção.

O novo sistema de apoio aos preços da PAC se instrumentalizou mediante três providências principais: 1) taxas sobre as importações como tentativa de proteger a agricultura comunitária das flutuações de preço dos mercados, proporcionando receitas adicionais para suportar o custo da PAC; 2) reembolso às exportações, a fim de compensar os exportadores comunitários pelas diferenças entre o preço praticado internamente na Comunidade e o preço mundial reduzido; 3) a conversão dos preços de intervenção¹³⁸ em preços indicadores quando o excesso de oferta pressionar os preços do mercado comunitário abaixo do nível de intervenção adotado.¹³⁹

Em dezembro de 1995, a Comissão apresentou ao Conselho Europeu, em Madri, um documento sobre a estratégia agrícola. Nele era delineada a necessidade de

¹³⁷ A Reforma de 1992 foi implementada primeiramente para os cereais. Eis as medidas adotadas: a) baixa substancial dos preços administrados; b) compensação destas baixas através de auxílio não-acoplado às variações de produção, mas aos níveis anteriores de produção e de produtividade; as rendas foram consolidadas no nível existente e o apoio transferido do consumidor (sob a forma de preços garantidos) ao contribuinte (transferências orçamentais); c) obrigação dos beneficiários de montantes compensatórios de congelar as terras, assegurando controle radical da oferta. Ver, a respeito LOYAT; PETIT, 2002, p. 20.

¹³⁸ “De tempos em tempos, os ministros reúnem-se para fixar os chamados preços de intervenção, válidos para grãos, carnes, lácteos, açúcar e outros produtos. Os inevitáveis excedentes formados por estes preços garantidos, sempre elevados se comparados ao mercado internacional, acabam tendo de ser escoados à custa de restituições à exportação, que são subsídios que cobrem a diferença entre preços internos e preços mundiais.” In: JANK, 1999.

¹³⁹ Ver, a respeito: OLIVEIRA, 2002, p. 207.

incrementar a competitividade dos produtos agrícolas comunitários, seja no mercado intrabloco, seja no mercado externo, e de intervir na PAC nos moldes do que ocorrera com sucesso em 1992, para realizar melhorias. Esperava-se, em outras palavras, uma simplificação da normativa do setor e a descentralização das medidas de sustento.

Nicolas Moussis comenta que

A reforma de 1992, que tornou possível a conclusão do ciclo de negociações do GATT de 1993, influenciou os princípios fundamentais da PAC à medida que completou o sistema originário de apoio dos preços com um sistema de ajudas voltadas às rendas dos agricultores. A reforma introduziu, de fato, um sistema misto: o apoio do nível dos preços foi reduzido, mas a renda dos agricultores foi mantida constante graças ao aumento das subvenções diretas.¹⁴⁰

Nesse contexto, a reforma da PAC de 1992 admitiu a necessidade de rever a política agrícola da Comunidade, inserindo-a no contexto da Organização Mundial do Comércio (OMC). Ainda que de forma tímida foram introduzidos conceitos de perspectivas regionais, sociais e ambientais. Procurou-se estabilizar a renda dos produtores e assegurar que eles permaneceriam na área rural.

1.4.3 A Agenda 2000 e a Reforma de 2003

A Agenda 2000 é um documento estratégico, adotado pela Comissão Europeia em 15 de julho de 1997, que expõe sua visão sobre o futuro da CE. O documento anuncia uma reforma das políticas comunitárias, nomeadamente na perspectiva do alargamento a Europa Central e Oriental, bem como o quadro financeiro para o período de 2000-2006.

O documento incluía três vertentes: a estratégia da Comunidade frente à perspectiva de acolher Chipre e os Países da Europa Central e Oriental (PECO), o contexto financeiro para o período 2000-2006 e a reforma das políticas regionais e agrícolas.

Tais prioridades traduziram-se num conjunto de cerca de vinte propostas legislativas apresentadas pela Comissão Europeia em 1998. O Conselho Europeu de Berlim chegou a um acordo político global sobre este pacote legislativo em março de 1999, o que permitiu a adoção final das medidas no decurso do mesmo ano.

¹⁴⁰ MOUSSIS, 2000, p. 450.

Essas abrangem as diretrizes para a PAC no período de 2000-2006, a incorporação dos conceitos de multifuncionalidade da atividade agrícola, do meio ambiente e do desenvolvimento rural – que é reconhecido como o segundo pilar da política agrícola comum. Também foram introduzidos critérios de equidade e de sustentabilidade relacionados à alocação da ajuda da PAC, sendo reconhecida a complementaridade entre os setores rural e urbano.

Sobre a reforma da PAC, Jacques Loyat e Yves Petit esclarecem que

Trata-se em primeiro lugar, dando continuidade à reforma de 1992, de manter, ou mesmo aumentar, o lugar da UE sobre os mercados mundiais dos produtos agrícolas e agro-alimentares revisando a OCM. A UE pretende, assim, preparar o próximo ciclo de negociações comerciais multilaterais na OMC e ao futuro alargamento aos PECO. Mas a Comissão pretende também responder às novas demandas da sociedade em relação à agricultura em termos de desenvolvimento rural, proteção do meio ambiente e preservação do modelo agrícola europeu. Por último, a Comissão quer atingir um melhor equilíbrio entre as decisões supranacionais e as decisões tomadas pelos Estados-Membros.¹⁴¹

Aumentar a competitividade do setor agrícola europeu tanto no mercado do bloco quanto no mercado mundial, estabelecer uma política rural integrada para gestão dos recursos naturais, preservar o meio ambiente e cancelar as vantagens oferecidas aos empresários do campo – esses objetivos da Agenda 2000 demonstram a diversidade das pretensões e metas da PAC.

Hélène Delome registra que

A segunda PAC abandona a seletividade da primeira e diversifica seus agricultores de referência. Afirma querer sustentar desta vez os proprietários que dirigem negócios de grande dimensão econômica e que supõem ser capazes de negociar, e aos instalados em estruturas menores e/ou em zonas de alto valor natural mas pouco propícias à produção, propõe-se reconhecer como ‘guardiões da paisagem’ e ‘jardineiros da natureza’.¹⁴²

Já a reforma da PAC de 26 de junho de 2003¹⁴³ tem sido anunciada como uma revolução na concepção da política agrícola. Em síntese, alguns de seus itens representam uma evolução profunda da PAC: pagamento único por propriedade para os

¹⁴¹ LOYAT; PETIT, 2002, p. 29.

¹⁴² DELORME, 2004, p. 19.

¹⁴³ Aprovada através da emanção do Regulamento (CE) nº 1782/2003 do Conselho, de 29 de setembro de 2003.

agricultores da CE independentemente da produção;¹⁴⁴ condicionar tal pagamento ao respeito por normas ambientais, de segurança dos alimentos e de saúde vegetal e animal;¹⁴⁵ reforçar a política de desenvolvimento rural pela redução dos pagamentos diretos às grandes explorações, a fim de financiar a nova política na matéria; e um mecanismo de disciplina financeira que limite as despesas de apoio ao mercado e a ajuda direta no período 2007-2013.

A reforma substituiu os regulamentos relativos à OCM e adotou o regime de quotas, que garante aos produtores um preço condicionado e que deve ser respeitado de acordo com o nível de produção fixado *a priori*. Os excessos cometidos pelos produtores são punidos com reduções na ajuda concedida à produção.¹⁴⁶

As reformas da PAC direcionam-se, progressivamente, para um menor subsídio à produção – que resulta em regulamentação excessiva, distorções de mercado, superprodução e problemas ambientais – e mais pagamentos diretos aos produtores por serviços públicos, como a manutenção do meio ambiente, por exemplo. As decisões

¹⁴⁴ “O Acordo estabelece um pagamento único ao agricultor, independente de seu volume de produção, tendo como referência a valor recebido entre 2000 e 2002. Esse mecanismo começará em 2005, podendo os países adotar um período de transição, caso julguem necessário, mas sua implementação deve ocorrer até 2007. Para evitar o risco de abandono de terras, os Estados-membros podem manter pagamentos vinculados à produção para terras aráveis até o limite de 25%. Alternativamente, até 40% dos prêmios suplementares ao trigo-duro podem ser mantidos ligados à produção”. In: CONTINI, 2004, p. 41-42.

¹⁴⁵ “O pagamento único ao produtor estará vinculado a padrões de respeito ao meio ambiente, alimentos seguros, saúde de animais e plantas e bem-estar animal. Os Estados-membros podem oferecer um sistema de assistência técnica (aconselhamento) aos produtores. Até 2006 esse sistema é voluntário, mas a partir de 2007 será obrigatório para os Estados-membros e optativo para os produtores”. In: CONTINI, 2004, p. 42.

¹⁴⁶ Um exemplo é o leite, que é comercializado na CE com base em um regime de quotas, de modo a estabelecer um equilíbrio entre a oferta e a procura, limitando os excedentes. São atribuídas a cada Estado-membro duas quantidades de referência ou “quotas”: uma determinando a quantidade de leite que deve ser entregue às centrais leiteiras e outra para venda direta ao consumidor. As quantidades são divididas pelos produtores em quotas individuais, em cada Estado-membro. Quando a quota nacional é excedida, os produtores do Estado-membro responsáveis pelo excedente recebem um tipo de multa – a imposição. A imposição é proporcional à quantidade de leite ou de equivalente-leite comercializada além da quota num período de doze meses, entre 1º de abril e 31 de março de cada ano. Os Estados-membros devem repassar à Comissão os resultados da aplicação do regime de quotas leiteiras no período. “Segundo cálculos provisórios da Comissão Europeia com base nas declarações anuais dos Estados-Membros, estes poderão ter de pagar um montante de 377 milhões de euros de imposições, por terem excedido as quotas de produção leiteira a que tinham direito no período anual compreendido entre Abril de 2005 e Março de 2006. No ano anterior esse montante cifrou-se em 355 milhões de euros. Nove Estados-Membros (República Checa, Alemanha, Espanha, Itália, Chipre, Luxemburgo, Áustria, Polónia e Portugal) excederam as quotas de entrega respectivas”. In: EUROPA <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 28 out. 2006. “*Le quota se présente sous deux modalités: 1 modalité: le quota est un droit à produire et la production hors quota est interdite ou pénalisée. Exemple: les quotas laitiers de l’UE répartis selon les pays entre producteurs ou entre laiteries. 2 modalité: le quota est un droit à produire une certaine quantité à un prix ou à des conditions préférentiels, toute production supplémentaire ne bénéficiant pas de cet avantage. Exemple: les quotas sucriers; les quotas de primes bovines peuvent être rangées dans cette modalité dans la production de viande pour un certain cheptel et pour certaines conditions*”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 110.

foram adotadas numa perspectiva doméstica, mas têm em vista as consequências nas negociações da OMC.¹⁴⁷

Paul R. Krugman e Maurice Obstfeld apontam os dois principais efeitos dessa mudança, que são justamente sobre a política de comércio:

Primeiro, os membros da União Européia removeram todas as tarifas cobradas uns dos outros, criando uma união alfandegária. Segundo, a política da União Européia vem se apoiando sobre um programa maciço de subsídios as exportações.¹⁴⁸

O grande desafio das reformas da PAC foi garantir a segurança alimentar e assegurar a qualidade da produção ao mesmo tempo em que protege o meio ambiente e preserva as paisagens. Vale destacar ainda os desafios externos, dentre os quais se destacam a ampliação do bloco e a globalização.

A PAC necessitou se adaptar às cinco ampliações por que passou a Comunidade. O Tratado de Roma, de 1957, que criou o bloco, tinha seis Estados signatários – Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo. Em 1973 entraram Dinamarca, Irlanda e Reino Unido – cuja adesão foi bastante polêmica.¹⁴⁹

Em 1981 foi a vez da Grécia, seguida de Espanha e Portugal, em 1986. As duas ampliações reequilibraram a organização da CEE em direção aos países do sul. Enquanto Dinamarca, Irlanda e Reino Unido eram especializadas em produtos animais e em plantio de grande extensão, Grécia, Espanha e Portugal traziam a produção mediterrânea: frutas, legumes, vinho, azeite e tabaco.

Com a reunificação da Alemanha, em 1990, e o ingresso de Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995, formou-se a “Europa dos Quinze”. Em 2004, foram admitidos Chipre, República Tcheca, Estônia, Hungria, Letônia, Lituânia, Malta, Polônia, Eslováquia e Eslovênia, e recentemente, em 2007, houve a adesão de Bulgária e Romênia.

Félix Peña analisa as ampliações até agora concretizadas:

Tem-se consciência que o número de países-membros e a disparidade em graus de desenvolvimento e níveis de renda [...] mas a percepção

¹⁴⁷ “No Memorando da Comissão está escrito: *Decoupling* permitirá à UE maximizar seu capital de negociação para conseguir seus objetivos na OMC”. In: CONTINI, 2004, p. 39.

¹⁴⁸ KRUGMAN; OBSTFELD, 2001, p. 205.

¹⁴⁹ A primeira ampliação da CEE, em 1973, com a entrada do Reino Unido, Dinamarca e Irlanda, foi um marco. O Reino Unido fora um dos principais artífices da criação da Associação Européia de Livre Comércio (EFTA) e, juntamente com a Dinamarca, tinha a mais forte tradição livre-cambista do setor agrícola europeu, além de ainda conservar um império e de obter, num período transitório bastante longo (de 1973 a 1977), permissão para continuar importando açúcar do Commonwealth e laticínios da Nova Zelândia.

continua sendo a de uma experiência bem-sucedida de ganhos mútuos e com um alto grau de irreversibilidade. A sociedade civil e as empresas valorizam o que foi conquistado e continuam até agora imaginando um futuro que passa necessariamente pela idéia de uma Europa integrada.¹⁵⁰

No início do século XXI, após cinco décadas de integração, a realidade da CE revela sua dinâmica de expansão. Ainda que com crises e dificuldades¹⁵¹ observa-se que as instituições estão ativas em todos os níveis e setores da Comunidade – mesmo as áreas de saúde, cultura e educação, inicialmente excluídas da pauta central que levou à constituição do mercado comum, são alvo da intervenção dos organismos comunitários. Em nível comercial, a Comunidade é considerada uma das primeiras potências mundiais e sua posição econômica lhe permite exercer importante papel nas negociações internacionais.

Apesar do considerável custo da PAC para os consumidores e contribuintes europeus e da pressão dos países que exportam alimentos e reclamam do excesso de subsídios às exportações, a força política dos produtores na CE se mantém e não permitiu mais do que pequenas alterações no programa.

Desde a década de 1990, várias tentativas de reforma da PAC buscam resolver as distorções mais graves, mas as pressões institucionais e os diferentes interesses nacionais em jogo impedem uma solução consistente e definitiva.

Explica Marcos Sawaya Jank:

Aparentemente não há qualquer medida na recente reforma que facilite o acesso ao mercado europeu, que continuará extremamente protegido por picos, escaladas e cotas tarifárias, além do arsenal crescente de barreiras não-tarifárias.¹⁵²

Em resumo, o que se observa nas reformas da PAC é que, ao invés de equilibrar o comércio internacional de produtos agrícolas e contribuir efetivamente para

¹⁵⁰ PEÑA, 2006, p. 36.

¹⁵¹ Após a assinatura do Tratado de Maastricht e a criação do espaço econômico europeu, em 1993, o bloco viveu uma série de dificuldades, entre elas o *déficit* democrático, a crise de confiança nas instituições comunitárias e a demissão da Comissão Santer em março de 1999. Ver, a respeito LARAT, 2003, p. 109. “A União Européia tornou-se cada vez mais importante nas vidas dos cidadãos, ao mesmo tempo em que está perdendo apoio popular. Ela é responsável por 75% da legislação econômica através de seus Estados-membros, e por 50% de toda a legislação interna. No entanto, levantamentos mostram que na maioria dos países-membros há menos entusiasmo pela União Européia do que antes – com duas ou três sociedades fazendo o movimento oposto. As razões normalmente apresentadas são a falta de democracia na União Européia e seu distanciamento das preocupações das pessoas comuns”. In: GIDDENS, 1999, p. 154.

¹⁵² JANK, 2003, p. 5.

o crescimento econômico dos países em desenvolvimento, a CE prossegue resguardando seus interesses a qualquer custo.

Recentemente a Comissão Européia publicou um resumo sobre o estado de aplicação da reforma da PAC nos Estados-membros da Comunidade, concluindo que se verifica uma grande heterogeneidade entre os vários países.¹⁵³ Este tem sido já um dos principais argumentos, nos debates realizados sobre a PAC, em favor de uma nova revisão da política agrícola da CE.

¹⁵³ CONFAGRI. Disponível em: <www.confagri.pt>. Acesso em: 3 fev. 2007.

2 O COMÉRCIO AGRÍCOLA INTERNACIONAL

2.1 O ACORDO AGRÍCOLA DA RODADA URUGUAI E A PAC

Apesar do discurso liberalizante do Primeiro Mundo, a agricultura é a área mais protegida da economia das nações industrializadas. Argemiro Luís Brum e Cláudia Regina Heck assinalam que “na prática, assistimos a um protecionismo agrícola nas nações ricas, com todas as armas possíveis, enquanto os países subdesenvolvidos adotam uma política de taxaço sobre sua produção primária”.¹⁵⁴

A prática dos subsídios é exercida por todos os países – uns a aplicam mais, outros menos.¹⁵⁵ O protecionismo agrícola ganhou notoriedade a partir da Rodada Uruguai do GATT, iniciada em 1986 em Punta Del Este e encerrada em 1993 em Washington – a assinatura do acordo final ocorreu em abril de 1994, em Marrakesh, no Marrocos. Pela primeira vez o comércio de produtos agrícolas se destacou como eixo das normas internacionais multilaterais, ainda que os avanços tenham sido tímidos e admitido importantes exceções:

Na oportunidade ficou evidente o conflito entre os EUA e a então Comunidade Econômica Européia (CEE), hoje conhecida como União Européia (UE). Enquanto os norte-americanos exigiram a retirada integral dos subsídios às exportações agrícolas, incluindo igualmente a redução dos subsídios à produção interna, além de um recuo no protecionismo diante de produtos originários do exterior, os europeus aceitavam apenas parcialmente a idéia dessa retirada, não abrindo mão do apoio à produção interna.¹⁵⁶

O documento final assinado em 1994, no Marrocos, incluía um acordo da OMC¹⁵⁷ destinado a substituir o GATT¹⁵⁸ e a reforçar o quadro institucional das

¹⁵⁴ BRUM; HECK, 2005, p. 117.

¹⁵⁵ “Os valores dos subsídios concedidos pelos países ricos aos seus produtores rurais seriam suficientes para levar a passeio, em avião de primeira classe, uma vez e meia em volta a Terra, todas as vacas leiteiras”. In: CONTINI, 2004, p. 35.

¹⁵⁶ BRUM; HECK, 2005, p. 117.

¹⁵⁷ “A criação da Organização Mundial do Comércio e a conseqüente substituição do sistema GATT, portanto, seria um exemplo de transformação de uma união institucional de Estados privada de personalidade jurídica em uma verdadeira organização internacional”. VIRZO, 2003, p. 188 e 189.

¹⁵⁸ Além da cláusula da nação-mais-favorecida podem ser destacados os seguintes princípios norteadores do setor agrícola transferidos do GATT a OMC: “redução negociada e gradual de barreiras tarifárias e não-tarifárias” – as barreiras não-tarifárias incluem uma extensa lista de medidas que tornam dispendioso o protecionismo, como quotas de importação e restrições quantitativas, por exemplo; o princípio da “não-discriminação”, visto como gênero e do qual a cláusula da nação-mais-favorecida e o princípio do tratamento nacional são espécies; o “tratamento nacional”, pelo qual os produtos importados por um Estado integrante do sistema multilateral devem receber no mercado interno o mesmo tratamento

relações econômicas mundiais, culminando com a retirada parcial dos subsídios à exportação, a redução parcial dos subsídios internos à produção e uma discreta abertura comercial da produção dos países protecionistas.¹⁵⁹ A OMC iniciou suas atividades em 1º de janeiro de 1995, na qualidade de organização internacional dotada de vocação universal,¹⁶⁰ tendo como meta a regulação do sistema multilateral de comércio.¹⁶¹

Não obstante o complexo e moroso processo negocial – que ocorreu juntamente com a reforma da PAC de 1992 – chegou-se a um acordo agrícola que passou a integrar o quadro legal da OMC.¹⁶²

Jacques Loyat e Yves Petit, ressaltam que,

A concomitância entre a Rodada Uruguai e a reforma da PAC não se deu por acaso. Para razões de política interna, as duas negociações foram divididas, contudo hoje é admitido que a reforma da PAC foi uma etapa decisiva para chegar um acordo no GATT.¹⁶³

O Acordo sobre Agricultura da Rodada Uruguai (AARU),¹⁶⁴ em vigor desde janeiro de 1995, foi estruturado com o objetivo de sanar distorções do comércio

dispensado aos produtos nacionais similares em relação a tributos e demais encargos (Artigo III do GATT); o “princípio da transparência”, que consiste na obrigação dos países-membros de estabelecer regras de comércio claras e objetivas; e o “princípio da vedação às práticas desleais de comércio”, que busca estabelecer condições justas e isonômicas de comércio a todos os integrantes do bloco. Ver, a respeito: LAFER, 1998, p. 8 e ss.

¹⁵⁹ “No que tange ao acesso aos mercados ficou definido que, à exceção dos países subdesenvolvidos, os países signatários teriam seis anos para reduzir em média 36% as tarifas aduaneiras consolidadas para o conjunto dos produtos agrícolas, e no mínimo em 15% por produto; quanto ao subsídio interno, este será reduzido em 20% em seis anos com base na média do período 1986-1988 e calculado pelo sistema MGS-Medida Global de Apoio Total; quanto aos subsídios às exportações, o engajamento se deu sobre uma redução em seis anos e para cada produto em 21% os volumes de exportação subvencionados, enquanto o orçamento que lhe é destinado será reduzido em 36%, levando em conta o período base de 1986 a 1990”. In: BRUM; HECK, 2005, p. 117.

¹⁶⁰ “Entenderíamos como organização de alcance universal toda aquela vocacionada para acolher o maior número possível de Estados, sem restrição de índole geográfica, cultural, econômica ou outra”. REZEK, 1995, p. 266.

¹⁶¹ Ver, a respeito: ABREU, 1997, p. 325-352.

¹⁶² “*Refonder la PAC et l’AsA (l’Accord sur l’agriculture de l’OMC) sur la souveraineté alimentaire est dans l’intérêt évident de l’Union européenne puisque ses exportations vers les pays tiers, en pourcentage de sa production totale 2000-2003, n’ont été que de 10,7 % pour les céréales, 6,9 % pour les viandes et 9,5 % pour les produits laitiers. L’agriculture lui sert de monnaie d’échange dans ses négociations à l’OMC et avec le Mercosur en vue d’ouvrir des marchés supplémentaires à ses exportations de services et de produits industriels. Mais, à ce jeu, elle risque de perdre infiniment plus que ses 11 millions d’actifs agricoles, compte tenu du caractère ‘multifonctionnel’ de l’agriculture: production alimentaire, préservation de l’environnement, maillage des territoires, etc. Les Etats-Unis sont dans une situation comparable, puisque leur excédent agroalimentaire ne cesse de baisser: il est passé de 26,8 milliards de dollars en 1996 à 14,3 milliards en 2001 et à 7,3 milliards en 2004, les prévisions étant de 4 milliards pour 2005, et un déficit croissant à moyen et long termes.*” In: BERTHELOT, 2005, p. 6-7.

¹⁶³ LOYAT; PETIT, 2002, p. 19.

¹⁶⁴ “*Les règles actuelles de l’AsA (l’Accord sur l’agriculture de l’OMC) sont injustes: seuls les pays riches peuvent soutenir leurs agriculteurs par des subventions internes autorisées, mais ayant des effets de dumping et de substitution aux importations, alors que, dans le même temps, ils obligent les pays pauvres à réduire l’unique instrument à leur portée: la protection à l’importation. C’est pourquoi la*

agrícola. O artigo 20 do AARU¹⁶⁵ destaca a continuidade das negociações para uma redução progressiva e substancial do protecionismo na agricultura.

A regulamentação do sistema de comércio agrícola, ao final da Rodada Uruguai fortaleceu o multilateralismo e rompeu definitivamente com os entraves à negociação no âmbito da OMC.

Em vista disso, o processo de reforma do setor agrícola deveria começar por uma negociação para reduzir os mecanismos de apoio e proteção através de regras operacionalmente eficazes. Para tanto o Acordo estabelece compromissos específicos em três áreas: expansão do acesso a mercados, diminuição do apoio doméstico e maior concorrência nas exportações por meio da redução de subsídios.

O AARU, portanto, resultou do consenso possível entre os países responsáveis pela maior parte do comércio agrícola internacional, que utilizam em grande escala diferentes barreiras protecionistas, amparadas pelo *lobby* e pelo peso político de seus agricultores.

Os compromissos assumidos durante a Rodada Uruguai deveriam ser implementados num prazo de seis anos para os países industrializados, a contar da data de entrada em vigor do AARU, e de dez anos para os países em desenvolvimento.¹⁶⁶

Em setembro de 1998, o Conselho Geral da OMC, que reúne em caráter permanente as delegações dos Estados-membros, iniciou os preparativos para a Conferência Ministerial realizada de 30 de novembro a 3 de dezembro de 1999, em Seattle, nos Estados Unidos da América (EUA). A crise econômica e a ameaça de recessão serviram como pano de fundo às discussões preparatórias.

A abordagem hegemônica nas discussões, registram Jacques Loyat e Yves Petit, foi a necessidade de liberalizar o comércio como estratégia para solucionar a crise.

souveraineté alimentaire – une protection efficace à l'importation –, associée à l'interdiction de toute exportation en dessous du coût total moyen de production sans subvention directe et indirecte, est, paradoxalement, la forme de soutien des agricultures la moins protectionniste pour tous les pays.” In: BERTHELOT, 2005, p. 6-7.

¹⁶⁵ “Reconhecendo que o objetivo de longo prazo das reduções progressivas e substanciais em apoio e proteção que resultem em uma reforma fundamental é um processo contínuo, os membros concordam que as negociações para a continuidade de tal processo serão iniciadas um ano antes do término do período de implementação, levando-se em consideração: a) a experiência adquirida até esta data na implementação dos compromissos de redução; b) os efeitos dos compromissos de redução no comércio mundial do setor agrícola; c) as preocupações não-comerciais, o tratamento especial e diferenciado para países em desenvolvimento Membros e o objetivo de se estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e com orientação de mercado, assim como os demais objetivos e preocupações mencionados no preâmbulo A do presente acordo; d) outros compromissos que sejam necessários para alcançar os objetivos de longo prazo acima mencionados”. Artigo 20, AARU.

¹⁶⁶ A menção ao período de implementação está na alínea “F” do AARU, que o define como “o período de seis anos que se inicia do ano de 1995, exceto para os propósitos do Artigo 13, caso em que se estende o período de nove anos que se inicia em 1995”.

“Estados-membros devem rejeitar todas as políticas de inspiração protecionista e toda idéia de renegociação de compromissos existentes, devendo ainda dar um forte sinal em favor da liberalização das trocas”.¹⁶⁷

O consenso alcançado em Marrakesh, em 1994, ao final da Rodada Uruguai,¹⁶⁸ ensejou a oficialização do AARU e dos demais acordos fundadores da OMC.¹⁶⁹ Assim, todas as regras e compromissos estabelecidos nos Acordos da Rodada Uruguai são aplicáveis ao setor agrícola, desde que não contrariem o AARU.

O comércio de produtos agrícolas ancorou-se no sistema multilateral e os compromissos assumidos seguem três vertentes básicas: acesso ao mercado, apoio interno e subsídios à exportação.

As regras sobre acesso a mercados se baseiam na proteção tarifária via redução das tarifas aduaneiras, além de contingentes tarifários e acesso mínimo. As normas de apoio interno, por sua vez, buscam impedir a concessão de subsídios que distorçam o comércio agrícola internacional e para isso classificam os subsídios em níveis de ajuda – as “caixas”. Por fim, as regras sobre subsídios à exportação pretendem a diminuição gradual e posterior eliminação das exportações subsidiadas, bem como dos recursos destinados a incentivar exportações.

Para aferir o grau de intervenção estatal nos apoios concedidos ao setor agrícola se estabeleceu uma metodologia para cada variável. Para o acesso aos mercados foi criada a “tarificação”; para o apoio doméstico, a “Medida Agregada de Apoio”; para os subsídios à exportação, compromissos quantitativos e monetários de redução.

¹⁶⁷ LOYAT; PETIT, 2002, p. 155.

¹⁶⁸ “A União Européia, ao lado dos Estados Unidos e do Japão, subsidia fortemente sua agricultura. Para mensurar a dimensão dos subsídios, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE – desenvolveu o Producer Support Estimate – PSE –, que mensura o apoio aos produtores provenientes das políticas relacionadas à agricultura, em relação a uma situação sem essas mesmas políticas. O percentual do PSE (% PSE) representa o valor das transferências brutas dos consumidores e contribuintes para os produtores, dividido pelas receitas brutas das propriedades rurais [...]. Ao contrário do que se poderia esperar após a Rodada do Uruguai, constata-se uma relativa estabilidade no volume de proteção aos agricultores (PSE), na OCDE como um todo, da ordem de US\$ 230 bilhões anuais ou 255 bilhões (média 2000-2002). Esse valor representa 31% das receitas brutas recebidas pelos produtores, medido pelo valor total da produção (a preços de porteira), mais os subsídios. Isso significa que quase um terço da renda dos agricultores provém de subsídios”. In: CONTINI, 2004, p. 35.

¹⁶⁹ Os Acordos fundadores da OMC foram integralmente incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto Legislativo nº 30, de 15 de dezembro de 1994, promulgado pelo Decreto nº 1.355, de 30 de dezembro de 1994.

Outras duas preocupações do AARU foram o tratamento especial dispensado aos países em desenvolvimento¹⁷⁰ e os aspectos não-comerciais envolvidos no comércio agrícola, entre as quais a segurança alimentar e a proteção ao meio ambiente.

Segundo a OMC, “a reforma concilia a liberalização do comércio de produtos agrícolas e o desejo dos governantes de atender aos objetivos legítimos de política agrícola, levando em conta as considerações de ordem comercial”.¹⁷¹ A declaração evidencia as grandes divergências de interesse e o reconhecimento de novos sujeitos, assim como o papel multifuncional da agricultura.¹⁷²

O objetivo principal do acordo foi tornar mais equitativo o comércio agrícola mundial.¹⁷³ É preciso considerar, porém, que no atual estágio do processo de liberalização, os países industrializados têm uma vantagem suplementar sobre os demais: acordos de subvenções elevadas que não pretendem reduzir.¹⁷⁴

Entre as nações desenvolvidas, a subvenção às exportações é um tema bastante polêmico – até porque esses recursos saem, ao fim e ao cabo, do bolso do contribuinte. Já os países em desenvolvimento consideram que dois setores essenciais de suas economias – a agricultura e a área têxtil – não foram beneficiados como previsto no acordo assinado em Marrakesh. Para evitar a concorrência desleal, esses países reivindicam acesso privilegiado ao mercado das nações desenvolvidas e a redução tanto do protecionismo interno quanto dos subsídios à exportação por parte do Primeiro Mundo.

¹⁷⁰ O princípio do tratamento especial e diferenciado a países em desenvolvimento foi consagrado no Artigo 15 do AARU: “1. Tendo-se reconhecido que o tratamento diferenciado e mais favorável a países em desenvolvimento Membros constitui parte integrante da negociação, deverá conceder-se tratamento especial e diferenciado no que se refere aos compromissos, conforme estabelecido nas disposições pertinentes do presente Acordo e consubstanciado nas Listas de concessões e compromissos. 2. Os países em desenvolvimento terão flexibilidade para implementar os compromissos de redução ao longo de um período de 10 anos. Não se exigirá dos países de menor desenvolvimento relativo Membros que assumam compromissos de redução”.

¹⁷¹ WTO. Disponível em: <www.wto.org>. Acesso em: 30 mai. 2005.

¹⁷² A multifuncionalidade da agricultura, aspecto de grande importância na questão dos subsídios ao setor agrícola, será abordada mais adiante.

¹⁷³ Ao analisar o AARU, André Luiz Bettega D’Ávila afirma que, de toda maneira, “não pareceu um Acordo ambicioso quando de sua gênese. Tanto é que previa um processo de continuidade das negociações agrícolas com vistas à liberalização do setor, ainda em curso na OMC. Sobre este ponto, debruçamo-nos com vistas a identificar o atual estágio das negociações e as perspectivas para a redução dos subsídios agrícolas à exportação”. In: D’ÁVILA, 2006, p. 74.

¹⁷⁴ “*Les subventions américaines et européennes à l’agriculture se montent à des taux représentant 40 à 50% de la valeur des produits. Les pays en développement n’ont accordé que peu ou pas de subventions et ne peuvent pas les introduire ou les augmenter au-delà du seuil des 10% ‘de minimis’*”. In: ROBBINS, 1999, p. 15.

Assim, apesar do AARU representar a formalização de compromissos assumidos pelos membros da OMC em torno da redução de apoio e proteção, a liberalização do comércio agrícola segue entravada pelo pouco rigor e pelas brechas jurídicas que caracterizam tais acordos.

O objetivo da Conferência Ministerial,¹⁷⁵ ocorrida em novembro de 1999, em Seattle, foi dar início a um novo ciclo – o chamado “ciclo do milênio”¹⁷⁶ –, mas os resultados foram decepcionantes. Segundo Jacques Loyat e Yves Petit, para compreender as razões dessa decepção é importante considerar alguns aspectos:¹⁷⁷ o aparecimento de novos sujeitos no cenário do conflito comercial; o “princípio da precaução”,¹⁷⁸ que opõe Europa e Estados Unidos; e as exigências de natureza social impostas aos países em desenvolvimento e que traduzem, para muitos deles, uma forma de protecionismo.

Outro fator que contribuiu para o fracasso da reunião de Seattle foram as manifestações de ONGs e mobilizações de rua questionando aspectos da globalização. As ONGs acusam a OMC de afrouxar as exigências feitas às empresas multinacionais, via liberalização das trocas, quanto aos encargos sociais, à preservação do meio ambiente, ao desenvolvimento sustentável e à diversidade biológica e cultural.

O insucesso da Conferência de Seattle ficou marcado como uma das etapas do processo de negociações internacionais, que foram retomadas em 2000, e para a agricultura, tais negociações se fundamentam no artigo 20 do Acordo do Ato final de Marrakesh.

¹⁷⁵ “A Conferência Ministerial é o órgão decisório máximo da OMC. Sua composição é formada por representantes de todos os seus Membros e sua periodicidade é de, no mínimo, dois anos. A Conferência Ministerial pode tomar decisões sobre quaisquer temas objeto dos Acordos. Seis Conferências já foram realizadas desde a criação da OMC: Cingapura (1996), Genebra (1998), Seattle (1999), Doha (2001), Cancun (2003) e Hong Kong (2005).” In: D’ÁVILA, 2006, p. 46.

¹⁷⁶ “O Brasil possui papel fundamental nas discussões sobre mercados agropecuários da Rodada do Milênio. O dinamismo do Brasil nos setores do agronegócio justifica tal atitude, uma vez que o país tem apresentado um ritmo de crescimento expressivo na produção e exportação de importantes *commodities* agropecuárias e é atualmente um dos maiores exportadores mundiais de diversos produtos, como soja e derivados, açúcar, carnes, suco de laranja, café, milho e algodão. Dessa forma, o Brasil é um dos países mais interessados na discussão e efetivação de acordos multilaterais que possam reduzir as distorções comerciais em produtos do agronegócio”. In: GURGEL, 2006, p. 3.

¹⁷⁷ Ver, a respeito: LOYAT; PETIT, 2002, p. 155-156.

¹⁷⁸ O princípio da precaução é o elemento chave do Protocolo de Cartagena de Biossegurança. O acordo celebrado em fevereiro de 2000, em Montreal, dispõe em seus artigos 10.6 e 11.8: “A falta de certeza científica devido à insuficiência de conhecimento e de informações científicas relevantes relacionadas à dimensão de potenciais efeitos adversos de um organismo vivo modificado sobre a biodiversidade, incluindo os riscos a saúde humana, não deve impedir uma Parte importadora de tomar decisões, conforme seja apropriado, em relação à importação do organismo vivo modificado em questão, de maneira a evitar ou minimizar efeitos adversos potenciais”.

Finalmente, pesou a posição adotada pelos países em desenvolvimento no sentido de rejeitar a imposição de normas sociais ou ambientais, ao mesmo tempo em que exigiam facilidade de acesso ao mercado dos países industrializados. A base para a pauta de negociações agrícolas, retomadas no ano 2000, foi o artigo 20 do Acordo assinado em 1994, no Marrocos.

Com a Rodada do Uruguai ficou evidente a necessidade de novas negociações nas áreas de agricultura e de serviços – o que ocorreu na 4ª Conferência Ministerial, sediada em Doha, no Qatar.¹⁷⁹ Entre as questões mais importantes destacam-se a da simplificação da estrutura tarifária e a do tratamento especial dispensado aos países em desenvolvimento, em especial aos mais pobres.

Na proposta inicial da Rodada de Doha¹⁸⁰ a OMC sugeriu a eliminação dos subsídios diretos às exportações em nove anos para os países desenvolvidos e entre onze e treze anos para as nações em desenvolvimento, assim como propôs regras para disciplinar a concessão de subsídios indiretos. A CE, por sua vez, admitiu a eliminação de subsídios à exportação de trigo, óleos vegetais e fumo, mas deixou de fora laticínios e açúcar.

¹⁷⁹ “La Conferencia Ministerial de Doha, Qatar, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) dio inicio en noviembre de 2001 a una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la octava en cincuenta años desde la creación del sistema multilateral de comercio. La Declaración de Doha lanzó negociaciones en diferentes áreas de los acuerdos de la OMC con el objetivo de avanzar en la liberalización del comercio internacional en materia de bienes y servicios, de clarificar disciplinas ya existentes y de elaborar nuevas reglas en ámbitos acotados.” In: FERRAZ; ODARDA, 2004, p. 149.

¹⁸⁰ “La frénésie de tous les Etats à faire du cycle de négociations commerciales dit ‘de Doha’ (ou ‘du développement’) celui de ‘l’accès au marché’ dans tous les domaines! La stratégie multilatérale, comme bilatérale, des deux superpuissances commerciales que sont l’Union européenne et les Etats-Unis est limpide : puisque l’agriculture ‘pèse’ moins de 2 % de leur PIB, contre environ 75 % pour les services et le solde pour les produits industriels (dont les produits agroalimentaires), les impératifs de croissance et d’emploi doivent conduire à exporter toujours plus de services et de produits industriels, quitte à importer davantage de denrées alimentaires. Les réformes successives de la politique agricole commune (PAC) européenne depuis 1992, de la loi sur l’agriculture (Farm Bill) aux Etats-Unis depuis 1996, ainsi que de l’Accord sur l’agriculture (AsA) de l’OMC, mis en œuvre depuis 1995, ont poursuivi ce seul et unique objectif, qui reste celui du cycle de Doha.” In: BERTHELOT, 2005, p. 6-7. “Um dos fatores que impediu a conclusão da negociação de modalidades no prazo definido pelo Mandato de Doha foi a proposta de modalidades apresentada pela UE. A não-finalização da reforma da PAC até março de 2003 levou a Comissão Europeia a apresentar uma proposta de modalidades bastante conservadora em termos de acesso a mercados e praticamente nula em relação aos subsídios Caixa Amarela e Azul. Com a aprovação da Reforma Fschler (Reforma de 2003) no dia 26/06, a Comissão Europeia se encontra agora em condições de apresentar uma nova proposta de modalidades para as negociações agrícolas da OMC. Regra geral, a Reforma Fschler acentuará a redução dos gastos em Caixa Amarela, ao quais já vinham em processo de queda desde a Agenda 2000, e poderá levar a uma redução na Caixa Azul, invertendo o processo de elevação da mesma promovido pela Agenda 2000 [...]. A reforma, no entanto, não aumenta a flexibilidade da UE para negociar incrementos em acesso a mercados e reduções significativas em subsídios à exportação”. In: JANK. *Apoio interno agrícola na Ministerial de Cancun: Cenários baseados na Proposta Harbinson e na Reforma da PAC*, 2003, p. 3.

Com o fracasso da Conferência Ministerial de Cancún, no México, realizada em setembro de 2003, os países desenvolvidos mantiveram o subsídio às exportações e os problemas do setor agrícola aumentaram. “Estamos na presença de um novo confronto no comércio: países desenvolvidos x países em desenvolvimento”.¹⁸¹

Alguns países continuam propondo a eliminação total da subvenção às exportações, enquanto outros estão dispostos a negociar reduções progressivas. Os países-membros da CE, por sua vez, desejam que as regras sejam aperfeiçoadas para evitar seu descumprimento por parte dos governos.

Analisemos separadamente os três pilares das negociações multilaterais da Rodada do Uruguai e das propostas de Doha.

2.1.1 Acesso a mercados

O acesso a mercados inclui o nível e a dispersão das tarifas, o estabelecimento de quotas,¹⁸² instrumentos para barrar importações, como empresas estatais de comércio, monopólios locais, salvaguardas especiais, regras *antidumping* e barreiras sanitárias, fitossanitárias¹⁸³ e técnicas.¹⁸⁴ Por óbvio, o acesso aos mercados afeta diretamente a competitividade entre produtos importados e similares domésticos.

Para Elísio Contini,

A questão do acesso ao mercado é um dos pontos nevrálgicos das negociações multilaterais sobre a agricultura. O Grupo de Cairns e países em desenvolvimento consideram não aceitável que se tenha liberalizado o comércio de produtos manufaturados, enquanto mantém-se sérias restrições à importação de produtos agrícolas por parte de países desenvolvidos.¹⁸⁵

¹⁸¹ CONTINI, 2004, p. 40.

¹⁸² A quota ou contingenciamento de importação é a forma mais simples de restrição quantitativa. “Uma barreira comercial que estabelece a quantidade ou valor máximo de uma mercadoria que pode entrar em um país durante um período específico de tempo. O AARU exige a conversão de quotas de importação em quotas de tarifas ou índices limitados de tarifas”. In: Uninfo. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov>>. Acesso em: 2 mai. 2005.

¹⁸³ “As medidas sanitárias são consideradas barreira não-tarifária que visa a proteger a vida e a saúde humana e animal, de riscos oriundos de contaminantes, aditivos, toxinas, agrotóxicos, doenças, pestes e organismos causadores de doenças”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

¹⁸⁴ As barreiras técnicas são restrições ao fluxo de comércio relacionadas às características dos produtos a serem importados ou ao seu processo e método de produção. “Essas restrições baseiam-se ora no conteúdo do produto, ora nos testes que indicam a conformidade destes aos padrões exigidos pelo importador”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 18 nov. 2005.

¹⁸⁵ CONTINI, 2004, p. 39.

Antes da Rodada Uruguai, as barreiras à importação obedeciam a um regime que incluía quotas (restrições quantitativas), preços mínimos de importação e regulamentações domésticas sobre importações (imposição de direitos variáveis e de critérios discricionários para a concessão de licenças).

Embora menos controverso e complexo do que o apoio doméstico e os subsídios às exportações, o acesso a mercados foi o tema central das discussões da Rodada Uruguai. Gustavo Lopes Courinha destaca que “à escala mundial, pode dizer-se que a agricultura se caracteriza por uma produção ineficiente e excedentária, incapacidade da procura de absorver a oferta, preços mundiais baixos e oportunidades de acesso aos mercados diminuídas”.¹⁸⁶

As regras sobre o acesso a mercados estão no artigo 4º do AARU:

1. As concessões em acesso a mercados contidas nos Cronogramas de Concessões referem-se a consolidações e reduções de tarifas e a outros compromissos em matéria de acesso a mercados conforme especificados nos mesmos.
2. Salvo disposição em contrário do artigo 5 e do Anexo 5, nenhum membro manterá, estabelecerá ou restabelecerá medidas do tipo daquelas que se tenha determinado serem convertidas em direitos alfandegários propriamente ditos.

A transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes *ad valorem* ficou conhecida como “tarificação”. Fruto das disposições do artigo 4º do AARU, a “tarificação” buscou transformar barreiras não-tarifárias em tarifárias para reduzir e, se possível, eliminar as restrições quantitativas e proibições de importação, assegurando um nível de acesso mínimo ou corrente aos mercados.¹⁸⁷ Os Estados também se comprometeram a reduzir progressivamente as tarifas ao longo de um período de seis anos a partir da implementação do AARU.¹⁸⁸

¹⁸⁶ COURINHA, 2003, p. 35.

¹⁸⁷ “O acordo resultou numa relevante mudança sistêmica: o deslocamento de uma situação em que uma miríade de medidas não-tarifárias impedia os fluxos de comércio agrícola para um regime de proteção exclusiva de tarifas vinculantes e compromissos de redução”. In: D’ÁVILA, 2006, p. 59.

¹⁸⁸ Para definir os direitos alfandegários propriamente ditos, o artigo 4º do AARU lista em nota de rodapé uma exaustiva série das medidas sujeita aos compromissos de acesso ao mercado assumidos pelos Estados: “restrições quantitativas de importações, os tributos variáveis à importação, os preços mínimos de importação, os regimes de licenças de importação discricionários, as medidas não-tarifárias mantidas por meio de empresa comerciais do Estado, as limitações voluntárias de exportações e as medidas similares aplicadas na fronteira que não sejam direitos aduaneiros propriamente ditos, independentemente de que as medidas se mantenham ou não ao amparo de exceções de cumprimento das disposições do GATT de 1947 outorgadas a países específicos; não estão compreendidas, no entanto, as medidas mantidas em virtude das disposições em matéria de balança de pagamentos ou ao amparo de outras disposições gerais não referidas especificamente à agricultura do GATT de 1994 ou dos outros Acordos Comerciais Multilaterais incluídos no Anexo 1A do Acordo sobre a OMC”.

Apesar da resistência da CE em aceitar a “tarificação” devido a um mecanismo não-tarifário – a chamada “tributação variável à importação” – a medida foi universalmente adotada.

O AARU não dispõe sobre as formas de implementação dos equivalentes tarifários. O “Acordo de Modalidades” – documento provisório formulado durante a Rodada Uruguai para possibilitar a negociação dos cronogramas de concessões – simplesmente não foi aplicado. De fato, o acordo não garante a aplicabilidade e a efetividade de todos os seus dispositivos, dentre eles o do equivalente tarifário das barreiras não-tarifárias para delimitação do acesso aos mercados.

A imposição de tarifas de proteção agrícola era freqüente antes da Rodada Uruguai. Como forma de enfrentar essa interferência no mercado, o AARU estabeleceu um nível tarifário máximo para produtos agrícolas, impedindo o unilateralismo comercial. A medida foi efetivada mediante as Listas de Concessões Tarifárias (*Schedules*), alcançando todos os produtos agrícolas dos países signatários.¹⁸⁹

Os compromissos de redução alfandegária para os países desenvolvidos foram fixados em 36%, na média, para todos os produtos agrícolas, num prazo de até seis anos contado a partir de 1995 e com redução mínima de 15% para cada produto. Os países em desenvolvimento concordaram em reduzir suas tarifas em 24%, na média, num prazo de dez anos, com redução mínima de 10% para cada produto. Por fim, os países de menor desenvolvimento relativo se obrigavam a respeitar todas as tarifas agrícolas, mas sem a exigência de implementar reduções tarifárias para seus produtos.

Se um país-membro não desejar aderir à “tarificação” e mantiver as barreiras não-tarifárias, deve permitir um nível anual mínimo de importações daquele produto com tarifas mais baixas.¹⁹⁰

O AARU prevê a possibilidade de uma medida de salvaguarda especial¹⁹¹ para os produtos agrícolas. Ela assegura aos governos autonomia para adotar medidas

¹⁸⁹ Estas concessões integram os resultados da Rodada Uruguai e estão formalmente anexadas ao Acordo Constitutivo da OMC, tornando-se regra do GATT 1994. “As concessões em acesso a mercados contidas nas Listas referem-se a consolidações e reduções de tarifas, sem prejuízo de outros compromissos em matéria de acesso a mercados ali especificados”. Artigo 4.1 do AARU.

¹⁹⁰ “Os países que deixaram de converter barreiras não-tarifárias em tarifas foram Japão (arroz), Filipinas (arroz), República da Coréia (arroz), Israel (carne de ovelha e alguns produtos lácteos) [...]. Esse nível, denominado acesso mínimo especial, deverá ser de 4% do consumo médio anual em relação ao período-base de 1986-1988, e um aumento de 0,8% no consumo do período-base até o final de 2000 para países desenvolvidos. Já para os países em desenvolvimento deverá haver um acesso mínimo especial em relação a 1% do consumo médio anual no período-base, aumentando uniformemente para 2% em 1999 e 4% em 2004. Também esse acesso especial é efetivado por meio de quotas tarifárias”. In: JANK. Agricultura, 2005, p. 42- 43.

especiais de emergência em relação a produtos agrícolas cujas restrições não-tarifárias tenham sido convertidas em tarifas e que corram risco de uma queda súbita de preços ou de um aumento imprevisto de importação, em prejuízo dos produtores.¹⁹²

Em resumo, são os seguintes os mecanismos implementados pelo AARU para facilitar o acesso ao mercado:

- 1) “Tarificação”, ou seja, a transformação de barreiras não-tarifárias em tarifas equivalentes *ad valorem*;
- 2) Consolidação de tarifas, que consiste na vinculação das alíquotas tarifárias em um nível máximo (teto) nas Listas dos Membros;
- 3) Redução de tarifas, num compromisso de 36% para países desenvolvidos e de 24% para países em desenvolvimento;
- 4) Cláusula de acesso mínimo,¹⁹³ para os casos de manutenção de barreiras não-tarifárias, em que o país-membro deve permitir um nível mínimo de importações de determinado produto, anualmente, com tarifas mais baixas; e
- 5) Salvaguarda especial, isto é, a imposição de uma tarifa adicional incidente sobre os produtos importados com a finalidade de resguardar produtores nacionais da concorrência internacional.

O problema é que as regras de “tarificação” e os compromissos de redução tarifária estabelecidos pelo AARU permitiram que a CE mantivesse – e em alguns casos aumentasse – o protecionismo. Beneficiando-se das lacunas existentes no acordo, o bloco europeu instituiu dois mecanismos: a “dispersão tarifária”, decorrente da redução geral mínima média das linhas tarifárias – ao considerar indistintamente cada produto, o

¹⁹¹ As regras da salvaguarda especial estão no artigo 5º do AARU. *“Une clause de sauvegarde spécifique au-delà de certains seuils de déclenchement, dans le détail de laquelle il ne sera entré en raison de sa nature hautement technique et complexe, a été ménagée. On se contentera ici d’en mentionner trois caractéristiques essentielles. Tout d’abord le jeu de cette clause est exclusif du recours aux mesures de sauvegarde de droit commun du GATT 1994 (Article 5.8 et voir infra n° 692 et s.) En outre, cette clause continuera à s’appliquer durant tout le processus continu et à long terme de réforme du commerce des produits agricoles (Articles 5 (9) et 20). Enfin et surtout sa mise en œuvre est toujours soumise à des possibilités d’accès minimales aux marchés de façon à garantir leur ouverture progressive. Ainsi, et le paradoxe est certain compte tenu de l’histoire récente du commerce des produits agricoles, grâce à cette clause d’accès minimum aux marchés, il existe maintenant un niveau de sécurité juridique plus élevé pour les produits agricoles que pour les produits industriels”*. In: CARREAU; JUILLARD, 1998, p. 147.

¹⁹² No caso “Comunidades Européias/Frango”, o Brasil arguiu que as Comunidades Européias teriam violado o artigo 5º do AARU na implementação de salvaguardas especiais à importação de carne de frango, sob o argumento de que a importação não teria atingido o preço de gatilho necessário para a imposição da medida.

¹⁹³ “Na prática, o acesso mínimo se dá mediante o mecanismo de quotas tarifárias. A aplicação de uma tarifa de importação (e.g. 10%) até uma quantidade determinada (e.g. cinco mil unidades) do produto e de uma tarifa de importação superior (e.g. 80%) para os produtos que ultrapassassem a quota (e.g. a partir de 5001º produto importado)”. In: D’ÁVILA, 2006, p. 65.

AARU permitiu que a redução tarifária se dispersasse entre as linhas de produtos, permitindo a manutenção de tarifas altas para os produtos considerados “sensíveis”¹⁹⁴ à economia do país importador; e a “tarifação suja”, que se relaciona ao período-base considerado para a fixação de equivalentes tarifários das barreiras não-tarifárias. Definido na Rodada Uruguai, o período-base foi “maquilado” pelos europeus, que adotaram os dados da época para impor tarifas mais altas.¹⁹⁵

Marcus Maurer de Salles observa que

Os compromissos de redução tarifária tiveram um efeito inverso ao esperado, possibilitando um alto grau de dispersão tarifária, o que tem levado à conclusão de que o AARU, no que tange ao acesso a mercados, na realidade aumentou, ao invés de reduzir, o nível de distorção no comércio agrícola internacional. Com efeito, o que se comprovou na implementação dos compromissos de redução tarifária do AARU por parte dos países desenvolvidos foi exatamente a grande redução nas tarifas mais baixas – chegando a 100% de redução – e pequenas reduções nas maiores tarifas, atingindo artificialmente a redução média exigida na norma.¹⁹⁶

Assim, a “tarificação” dos produtos agrícolas e a consolidação das tarifas adotadas na Rodada Uruguai alcançaram dois resultados distintos: de um lado representaram um passo significativo na liberalização do setor; de outro legitimaram o protecionismo praticado especialmente pela CE, que, por uma interpretação casuística dos dispositivos do acordo, conseguiu impedir a liberalização do comércio agrícola internacional.

Apesar das controvérsias, o AARU pode ser considerado uma vitória para a agricultura e um valioso instrumento multilateral para reduzir a interferência governamental nas políticas nacionais de comércio. Isso porque o acordo estabelece que todas as restrições não-tarifárias devem ser convertidas em equivalentes tarifários – o que vem a gerar, maior transparência nas relações comerciais e a redução de medidas restritivas à importação por parte dos Estados, bem como a ampliação do acesso ao mercado para os produtos estrangeiros.

¹⁹⁴ “Com isso, embora o país mantenha um alto nível de proteção para os produtos que considera ‘sensíveis’, este país está perfeitamente de acordo com as disposições do AARU [...] essa possibilidade de tratar com desigualdade as tarifas dos produtos dentro da mesma linha tarifária lhe permitiu manter, concomitantemente, alguns produtos com tarifas zero e outros com tarifas de 3 dígitos, medida esta paradoxalmente considerada legal frente ao AARU”. In: SALLES, 2005, p. 18.

¹⁹⁵ “Em decorrência de sua adoção, ao final do período de implementação do AARU, em 2000, existiam barreiras comerciais muito maiores do que no período anterior à Rodada Uruguai”. In: GEBOYE *apud* SALLES, 2005, p. 18.

¹⁹⁶ SALLES, 2005, p. 18.

2.1.2 Apoios internos

O segundo pilar das negociações multilaterais da Rodada do Uruguai e da proposta de Doha é o apoio interno ou doméstico, que consiste de subsídios e outras formas de pagamento ou assistência governamental aos produtores rurais. Segundo a terminologia da OMC, as subvenções são classificadas em categorias, comumente chamadas “caixas”, e indicadas por cores.

O AARU estabelece quatro categorias de apoio doméstico, consideradas a partir de sua influência no comércio e na economia:

a) Caixa verde (Anexo II do AARU): qualifica as medidas de apoio interno que não distorcem ou distorcem minimamente o comércio agrícola. Esta forma de apoio não está sujeita à limitação e é isenta de compromissos de redução. Não pode, no entanto, vincular-se a nenhum tipo de garantia de preços aos produtores. Em outras palavras, são os apoios autorizados.¹⁹⁷

b) Caixa amarela (Artigo 6º do AARU): compreende as políticas de apoio interno capazes de afetar o comércio agrícola internacional e que estão sujeitas aos limites globais de subsídios e a acordos de redução durante um período de tempo determinado. As partes que não acordaram em reduzir as medidas da caixa amarela não seriam beneficiadas, em princípio, por tais políticas.¹⁹⁸

¹⁹⁷ “Geralmente, estes apoios não são direcionados a um produto particular, compreendendo maneiras de manutenção direta da renda dos produtores, por meio da efetuação de pagamentos diretos dissociados do nível corrente de produção ou preços. São medidas de apoio doméstico do tipo caixa verde as assistências a desastres, bem como os programas governamentais de pesquisa, extensão rural, infra-estrutura e controle de pestes e doenças”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2006. “Pode tratar-se, por exemplo, de serviços de pesquisa ou de formação assegurados pelos poderes públicos no setor agrícola. Pode tratar-se também de mecanismo de auxílio à proteção do meio ambiente ou à luta contra as calamidades naturais. Trata-se, sobretudo, no que diz respeito à União Européia (UE), de 90% de mecanismos de ajuda diretos ‘desatrelados’, que foram transferidos da caixa azul para a caixa verde e classificados duvidosamente, após 2005, como ‘pagamento único por exploração’.” In: Le monde diplomatique Brasil. Disponível em: <www.diplo.uol.com.br>. Acesso em: 25 jul. 2006.

¹⁹⁸ “Essas políticas são compostas por sistemas de sustentação de preço de mercado e pagamentos diretos aos produtores. É uma prática de subsídio acionável e que consta no cálculo da Medida Agregada de Apoio (Aggregate Measurement of Support – AMS). [...] Os subsídios do tipo caixa amarela que afetem menos que 5% do valor da produção estão isentos desse compromisso de redução, fato que se deve ao mecanismo denominado ‘*de minimis*’. Da mesma forma, todos os membros que não possuem compromissos de redução devem manter seu AMS dentro dos limites ‘*de minimis*’, ou seja, até 5% do valor da produção para países desenvolvidos e 10% para países em desenvolvimento. [...] Políticas de Sustentação de Preço de Mercado (Market Price Support – MPS) e subsídios a insumos e/ou produtos não são isentos. O elemento MPS do AMS é a diferença entre o preço administrado aplicado pelo governo e o preço externo fixado de referência (preço médio nominal praticado no período de 1986 e 1988), multiplicado pela quantidade de produção conveniente para receber o preço administrado de cada commodities. Esta política comercial inclui somente commodities de programas de manutenção de preços administrados. Políticas de MPS – Market Price Support (Sustentação de Preço de Mercado) e subsídios a insumos e/ou produtos não são isentas”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso

c) Caixa azul (Artigo 6.5 do AARU): são os apoios internos capazes de causar distorções no comércio internacional, mas que são isentos de compromissos multilaterais por se relacionar a programas de limitação da produção agropecuária. Não admitem compromissos de redução, mas estão atrelados a uma área fixa ou sobre até 85% de um nível-base de produção ou do número de animais da propriedade – quotas de produção e programas “set aside”/restrição no uso de terras.¹⁹⁹

d) S&D – Tratamento Especial e Diferenciado (Artigo 6.2 do AARU): esta caixa oferece um tratamento especial e diferenciado²⁰⁰ aos países em desenvolvimento no campo da assistência governamental a programas de atividade rural. Tais medidas são isentas do compromisso de redução do apoio interno.²⁰¹

em: 20 jul. 2006. Até junho de 2003, 34 membros utilizavam este tipo de subsidio: África do Sul, Argentina, Austrália, Brasil, Bulgária, Canadá, Chipre, Colômbia, Coreia, Costa Rica, Croácia, Eslovênia, EUA, Hungria, Islândia, Israel, Japão, Jordânia, Lituânia, Marrocos, México, Moldávia, Nova Zelândia, Noruega, Papua-Nova Guiné, Polônia, República Eslovaca, República Tcheca, Suíça-Liechtenstein, Tailândia, Taipé, Tunísia, União Européia e Venezuela. “Na Europa, por exemplo, encontram-se na caixa laranja as compras efetuadas pelos poderes públicos por um preço garantido, nos setores de cereais e produtos lácteos, ou a bonificação das taxas de juro agrícolas.” *In*: Le monde diplomatique Brasil. Disponível em: <www.diplo.uol.com.br>. Acesso em: 25 jul. 2006.

¹⁹⁹ “O apoio previsto na caixa azul é considerado exceção aos apoios internos ligados à produção, que estão compreendidos na caixa amarela. Isto porque aquele deve atender ao requisito de ser uma medida governamental de limitação da produção interna, independentemente de ser considerado um pagamento direto aos agricultores. Atualmente, apenas Eslovênia, Islândia, Japão, Noruega, República Eslovaca e União Européia se utilizam de apoio interno tipo caixa azul”. *In*: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2006. “A caixa azul inclui, por exemplo, a ajuda concedida ao arrendamento da terra, desde que não seja paga com base no preço dos produtos, e sim calculada a partir de um rendimento ou uma superfície fixas.” *In*: Le monde diplomatique Brasil. Disponível em: <www.diplo.uol.com.br>. Acesso em: 25 jul. 2006.

²⁰⁰ “Tratamento especial e diferenciado é aquele conferido aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo (LDCs), por meio de concessões comerciais não-recíprocas, bem como de disciplinas e obrigações específicas no que se refere ao sistema multilateral de comércio. [...] Como exemplo, destaca-se o prazo especial conferido aos países em desenvolvimento e de menor desenvolvimento relativo para a implementação de determinados acordos no âmbito da OMC, como o Acordo TRIPS, que previu para os países desenvolvidos o prazo de 1 ano para implementação, para os ‘em desenvolvimento’ o prazo de 5 anos e para os LDCs o prazo de 10 anos”. *In*: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2006.

²⁰¹ “Com relação à interpretação e aplicação do art. 21 do Acordo Agrícola, no caso Comunidades Europeias – Bananas III, o Painel rejeitou o argumento das Comunidades Europeias de que os Artigos 4.1 e 21.1 do Acordo Agrícola forneciam uma justificativa para uma inconsistência do esquema de importações de bananas das Comunidades Europeias. O Órgão de Apelação concordou com o painel, declarando que: ‘O preâmbulo do Acordo Agrícola estabelece ‘uma base para o início de um processo de reforma no comércio agrícola’ e que este processo de reforma ‘deveria ser iniciado através da negociação de compromissos sobre apoio e proteção e através do estabelecimento de regras e disciplinas do GATT fortalecidas e mais operacionalmente efetivas’. A relação entre as provisões do GATT 1994 e do Acordo Agrícola está definida no Artigo 21.1 do Acordo Agrícola: [...] Portanto, as provisões do GATT 1994, incluindo o Artigo XIII, aplicam-se a compromissos de acesso a mercados relativos a produtos agrícolas, com exceção do trecho em que o Acordo Agrícola contenha provisões específicas lidando especificamente com a mesma matéria”. *In*: Relatório do Órgão de Apelação sobre o “EC-Bananas” (WT/DS27/AB/R), 9 set. 1997.

Analizando as categorias,²⁰² verifica-se que uma subvenção “verde” deve ter efeitos inexpressivos sobre as trocas comerciais e não pode compor apoio de preços de mercado, já que é financiada por fundos públicos. Trata-se de programas não-centrados numa produção particular e que comportam ajuda direta aos agricultores, sem relação com preços e níveis de produção, como programas de proteção ambiental e de desenvolvimento regional.

A categoria “azul” é uma exceção à regra geral de que todas as subvenções ligadas à produção devem ser reduzidas ou mantidas em níveis mínimos. Compreende pagamentos diretamente relacionados à área da propriedade ou ao número de animais – isto é, a programas que objetivam limitar a produção pela imposição de quotas.²⁰³ As subvenções “azuis” são objeto de áspers negociações, pois vários países, em especial os não-industrializados, desejam sua eliminação.

Em 1992, quando tudo indicava que a divergência entre a CE e os EUA sobre a liberação do comércio agrícola conduziria a Rodada Uruguai ao fracasso, o acordo conciliatório de *Blair House* pôs fim ao impasse.

Durante as negociações a CE não se mostrava disposta a formalizar um acordo junto ao GATT. A alegação era de que os instrumentos de apoio doméstico e os subsídios à exportação deveriam ser analisados conjuntamente, como é feito no âmbito da PAC, e também de que o acordo poderia limitar as concessões de ajudas diretas – o ponto central das recentes reformas da política agrícola do bloco europeu. Com base nesses argumentos a CE bloqueou as negociações da Rodada Uruguai até a formalização do acordo de *Blair House*, que estabelece as bases para a disciplina de apoio doméstico.²⁰⁴

Marcus Maurer de Salles ressalta que,

Por força do Acordo de Blair House, os Estados atualmente mantêm liberdade quase ilimitada de prover apoio doméstico por meio das medidas listadas nas caixas azul e verde, eis que este apoio foi

²⁰² Pode ser mencionada ainda a caixa “vermelha”, que “compreende políticas de apoio interno consideradas proibidas ou ilegais por sua capacidade de distorcer os fluxos de comércio entre os diversos países. No entanto, nenhum mecanismo de política pública agrícola adotado pelos membros da OMC foi até hoje enquadrado como caixa vermelha”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 21 julho 2006.

²⁰³ “*Actuellement seuls l’UE, la Norvège et la République Sslovaque ont notifié à l’OMC des subventions de la catégorie bleu*”. In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 159.

²⁰⁴ O método adotado pelo AARU para disciplinar a redução do apoio doméstico foi a Medida Agregada de Apoio (MAA) global, que unifica todos os subsídios da caixa “amarela” concedidos aos produtos listados. “A MAA global está sujeita à diminuição de 20% em comparação aos níveis de 1986-1988 até o término do período de implementação. A MAA dos países em desenvolvimento está sujeita à redução de 13,3%, enquanto que os países menos desenvolvidos estão isentos de tal obrigação”. In: D’ÁVILA, 2006, p. 69.

excluído dos cálculos dos compromissos de redução anual e final de apoio doméstico. Além disso, devido ao período-base escolhido – um pico histórico para a maioria das *commodities* agrícolas no mundo – a redução de 20% no volume total de apoio doméstico foi facilmente alcançada pelos Estados, antes mesmo do término do período de implementação do AARU.²⁰⁵

A conclusão é de que o acordo de *Blair House*, celebrado entre EUA e CE e cujo conteúdo foi imposto aos demais países, integrou uma negociação estratégica para beneficiar o setor agrícola das nações industrializadas.

Ainda assim, o Acordo sobre Agricultura da OMC representa o primeiro passo importante rumo à reforma das regras internacionais que regem o comércio de produtos agrícolas, sendo a disciplina do apoio doméstico – que é utilizado especialmente pelos EUA e a CE – uma de suas inovações.

2.1.3 Subsídios à exportação

Considerado o terceiro pilar do AARU, o subsídio às exportações é um dos grandes fatores de distorção do comércio agrícola. Essa forma de subsídio direto a produtos destinados à exportação surgiu como consequência de outra distorção: a de garantir preços acima dos praticados no mercado internacional. Para se livrar dos crescentes estoques,²⁰⁶ países ou grupos de países decidem exportar esses produtos, o que os obriga a conceder subsídios para competir no mercado mundial, ainda que tais subsídios sejam proibidos pelo Acordo sobre Subsídios e Medidas Compensatórias.

Para que uma política seja incluída na conceituação do Artigo 1º do AARU como “subsídios destinados ao desempenho das exportações”, é necessário que se caracterize pela ênfase à exportação, pela tipificação legal de “subsídio” e pelo aumento das exportações de determinado produto.

O AARU, no entanto, não faz qualquer alusão ao conceito de “subsídio”, sendo necessário recorrer a uma definição compatível com seu contexto.²⁰⁷ Tal

²⁰⁵ SALLES, 2005, p. 35.

²⁰⁶ Além das exportações, os produtores europeus jogavam fora montanhas de leite, manteiga, cereais e carnes e criaram novos subsídios para as exportações, vez que os preços internos protegidos se encontravam em patamar superior aos praticados no comércio internacional.

²⁰⁷ Conforme disposto no Artigo 31.1 da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados: “Regra geral da interpretação. 1. Um tratado deve ser interpretado de boa-fé, de conformidade com o sentido comum que deve ser atribuído aos termos do tratado em seu contexto e à luz de seu objetivo e finalidade”.

definição é a do Acordo sobre Subvenções e Medidas Compensatórias (ASMC)²⁰⁸ da OMC, que dispõe, em seu Artigo 1.1:

1.1 Para os efeitos do presente Acordo, se considerará que existem subsídios quando:

(a) (1) haja uma contribuição financeira de um governo ou de qualquer organismo público no interior do território de um Membro [...], ou;

(a) (2) haja alguma forma de receita ou sustentação de preços no sentido do artigo XVI do GATT de 1994; e,

(b) com isso se confira uma vantagem.

Subsídio à exportação é definido por Marcus Maurer Salles como “toda contribuição financeira dada por um governo ou órgão público ou qualquer forma de receita ou suporte de preços no sentido do artigo XVI do GATT 94, que sejam subordinados ao desempenho das exportações e que confirmem uma vantagem ao produtor/comerciante”.²⁰⁹

O artigo 9.1 do AARU lista as políticas comerciais tipificadas como subsídios à exportação, onde se incluem os que são sujeitos à redução²¹⁰ e expressos tanto em volume de exportações subsidiadas como de dotações orçamentárias: os apoios do governo ou de suas agências através de subsídios diretos; a venda ou a disposição governamental de exportar estoques de produtos não-comerciais a preços menores que os do mercado doméstico; e pagamentos sobre exportações de produtos agrícolas financiados por ações do poder público.

Além dos elencados, o Artigo 10.2 impede a concessão de subsídios não incluídos no Artigo 9.1 – o que seria uma forma de evitar os compromissos de redução. Para tanto define três outras políticas comerciais consideradas subsídios: os créditos à exportação, a garantia de créditos para exportação e as propagandas de seguro.

A regra geral sobre subsídios à exportação consta do Artigo 3.3 do AARU, que fixa o compromisso dos países-membros em não conceder os subsídios previstos no Artigo 9.1 além do volume de recursos e de produtos ali estabelecido, bem como o de não subsidiar a exportação de produtos não-listados.

²⁰⁸ Além do GATT, o perfil jurídico dos subsídios também é definido a partir das disposições do ASMC, que regula especialmente e de maneira mais abrangente os subsídios à exportação. O ASMC regulamenta as ajudas governamentais concedidas às empresas para produção ou exportação de bens manufaturados, de maneira que estariam excluídos os produtos agrícolas, regulamentados pelo AAG. Ver, a respeito: CHEREM, Giselda da Silveira, 2002, p. 233.

²⁰⁹ SALLES, 2005, p. 59.

²¹⁰ Os produtos sujeitos ao compromisso de redução constam do parágrafo 7º do Anexo 8 do Acordo de Modalidades: trigo/farinha de trigo, grãos *in natura*, arroz, sementes oleaginosas, óleos vegetais, óleo de linhaça, açúcar, manteiga e óleo de manteiga, leite em pó, queijo, derivados de leite, carne bovina, suína, ovina e de frango, animais vivos, ovos, vinhos, frutas, vegetais, tabaco e algodão.

Nestes termos, o Artigo 3.3 do AARU determina que,

Sujeito às disposições dos parágrafos 2º (b) e 4º do Artigo 9º, nenhum membro concederá os subsídios à exportação listados no parágrafo 1º do Artigo 9º aos produtos agrícolas ou grupos de produtos especificados na Seção II da Parte IV de seu Cronograma, além dos níveis de compromissos para desembolsos orçamentários e quantidades ali especificados e não concederá tais subsídios a qualquer produto agrícola que não esteja especificado naquela Seção de seu Cronograma.²¹¹

O resultado é que cada Estado pode subsidiar livremente os produtos agrícolas elencados, nos limites de seus compromissos de redução; não pode utilizar os subsídios listados em produtos agrícolas não-listados; pode, no entanto, conceder subsídios não listados aos produtos agrícolas listados, desde que não burle os compromissos assumidos; e está proibido de utilizar subsídios não-listados para os produtos agrícolas não-listados.

O período-base de exportações subsidiadas ajustado através do acordo de *Blair House*, que estabeleceu os compromissos para cálculo dos níveis quantitativos e orçamentários dos subsídios foi, de 1996 a 2000. Considerando este período de referência, o AARU estipulou que o compromisso de redução orçamentária para os subsídios à exportação dos países industrializados seria de 36% e de 21% em termos quantitativos, a ser implementados em etapas anuais iguais num período de seis anos.²¹²

O período de referência adotado para cálculo dos níveis quantitativos foi o de uma das épocas em que a CE e os EUA mais concederam subsídios à exportação a seus agricultores e em que também foram constatados baixos níveis de preços mundiais.²¹³ Assim, se os preços mundiais utilizados para o cálculo eram inferiores à média, os índices a serem adotados pelos Estados para redução dos subsídios à exportação também seriam considerados inferiores.

Neste ponto verifica-se que não houve nenhum obstáculo na aceitação de tais medidas de interesse da CE e mais uma vez evidencia-se que os países de maior poder econômico-comercial influenciam, para não dizer manipulam, as decisões junto à

²¹¹ Artigo 3.3 do AARU.

²¹² “Os compromissos de redução estão descritos nas Listas de Membros de acordo com produtos específicos. [...] No caso de países em desenvolvimento, os cortes devem ser de 14% em dez anos com relação aos volumes e de 24% no mesmo período com relação às dotações orçamentárias”. In: D’ÁVILA, 2006, p. 71. Os países com menor índice de desenvolvimento relativo não têm compromissos de redução no que se refere aos subsídios para exportação.

²¹³ Ver a respeito em: SALLES, 2005, p. 80.

OMC. Com certeza um país com menos poder não teria a mesma força e poder participativo.

Os subsídios à exportação são uma ferramenta da PAC para controlar a oferta de produtos agrícolas no mercado da CE, sendo concedidos sempre que ocorre excesso de oferta de determinado produto. Para evitar a queda interna de preços, o bloco incentiva, através de subsídios à exportação, a venda dos produtos no mercado internacional. Dito de outra maneira, o mecanismo é utilizado para manipular o preço dos produtos dos países-membros, tornando-os competitivos no mercado internacional.

O tema será aprofundado pela análise do caso “Comunidade Européia: subsídios à exportação de açúcar”. A abordagem se justifica tanto por sua relevância jurisprudencial no âmbito do Direito Internacional do Comércio quanto por se constituir num exemplo de subsídio concedido pela CE a um produto de fundamental importância no processo de liberalização comercial e na efetivação do acordo entre o bloco europeu e o Mercosul. O subsídio ao açúcar afeta diretamente a economia dos países em desenvolvimento, entre os quais o Brasil, peça-chave para o fortalecimento do bloco sul-americano.

2.2 A LONGA HISTÓRIA DE PROTEÇÃO DO AÇÚCAR E A TRADIÇÃO DA DISTORÇÃO COMERCIAL

2.2.1 Os antecedentes históricos do subsídio do açúcar

O protecionismo remonta ao reinado de Charles I, que governou a Inglaterra entre 1625 e 1649, quando já se percebia a presença de aspectos restritivos ao comércio internacional. Exemplo foram as normativas proibindo a importação de lã e elevando o imposto sobre a importação de tecidos, especialmente os originários da França e da Holanda, rivais comerciais da Inglaterra.²¹⁴

Em 1670, com o objetivo de impulsionar a agricultura, a França instituiu normas que favoreciam a exportação do excedente de cereais, seguidas de uma série de atos restritivos ao comércio.²¹⁵

²¹⁴ Ver, a respeito: DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 79.

²¹⁵ “Em 1644 foi emanada a tarifa protetora sobre os têxteis e, em 1659, o imposto sobre as embarcações estrangeiras (*taxe de cinquante sous par tonneau sur le vaisseaux étrangers*)”. In: DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 79.

A normatização do comércio internacional imposta por Jean-Baptiste Colbert, ministro do Estado e da Economia da França no reinado de Luís XIV, se baseava no princípio segundo o qual “para aumentar as riquezas no comércio público era necessário atraí-las dos países onde estas se encontravam, conservando as que já estavam no interior do Estado francês”.²¹⁶

Em 1664, a ênfase na arrecadação e o desejo de justiça fiscal fizeram com que Colbert buscasse substituir o imposto direto – de que eram isentos a nobreza e o clero – por impostos indiretos, cujo pagamento seria proporcional aos gastos de cada um. Além disso, o ministro francês instituiu impostos sobre embarcações estrangeiras e tarifas protetoras do comércio.

Heitor Pinto de Moura Filho ressalta que

Desde o início da expansão colonial açucareira nas Américas, no século XVI, existia decreto proibindo a reexportação da França dos açúcares brutos trazidos do Novo Mundo. Com seus direitos de monopólio – decorrentes das proibições de reexportar o açúcar bruto da França e de refinar nas colônias – os refinadores metropolitanos tornaram-se as empresas dominantes no setor. A perspectiva de inevitável decadência sob este monopólio desencadeou reação bem-sucedida dos produtores coloniais, que obtiveram finalmente a autorização real para que se refinasse nas colônias.²¹⁷

O açúcar de cana, produto de luxo destinado aos ricos e que não era tributado, foi adequado ao novo sistema e taxado com um imposto de importação. Também teve início, na mesma época, a prática de taxar o produto de acordo com sua origem – como no caso do açúcar proveniente das colônias francesas no Novo Mundo.

A concessão de subsídios ao açúcar de beterraba teve início na França, durante o período napoleônico,²¹⁸ como alternativa de abastecimento frente ao bloqueio naval inglês, mas só se tornou comercialmente viável a partir da segunda década do século XIX. Gozando de grande vantagem por ser isenta de tributação, a produção do açúcar de beterraba aumentou rapidamente, substituindo a tradicional cultura de cereais e ganhando mercados – o que provocou a reação dos comerciantes e refinadores do

²¹⁶ DAL RI JÚNIOR, 2004, p. 81.

²¹⁷ MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 3.

²¹⁸ Napoleão Bonaparte, nascido em Ajaccio, Córsega, em 15 de agosto de 1769 e falecido em Santa Helena, em 5 de maio de 1821, foi o dirigente efetivo da França a partir de 1799 e imperador francês de 18 de maio de 1804 a 6 de abril de 1814, adotando o nome de Napoleão I. Além disso, conquistou e governou grande parte da Europa central e ocidental. Napoleão nomeou como monarcas muitos membros da família Bonaparte, mas eles em geral não sobreviveram à sua queda. Foi um dos chamados “monarcas iluminados”, que tentaram aplicar à política as idéias do movimento filosófico chamado Iluminismo.

açúcar colonial, além de preocupar setores do governo devido à queda da arrecadação alfandegária.

O argumento de Napoleão Bonaparte sobre a relevância da agricultura para a guerra pode ser resumido numa frase: “Um exército luta com o estômago”.²¹⁹ Na análise de Pierre Renouvin e Jean Baptiste Duroselle, Napoleão sugere que os recursos de determinado território podem aumentar o poder de um país, já que “o Estado cujo território pode fornecer à sua população recursos alimentares bastantes para cobrir suas necessidades acha-se em situação de menor dependência em relação a Estados estrangeiros”.²²⁰

Ao final do século XIX, o açúcar havia se tornado um item de consumo para todas as classes sociais, com a produção extrapolando o limite geográfico das regiões tropicais e espalhando-se pela Europa através da cultura de beterraba.²²¹ Ao mesmo tempo consolidava-se na França e em quase todos os países europeus um conjunto protecionista composto por tarifas à importação, impostos sobre a beterraba utilizada na produção de açúcar e sobre o açúcar produzido e refinado.²²²

Heitor Pinto de Moura Filho menciona que

Desde a iniciativa de Colbert, a sucessão de regulamentos, reivindicações e contra-reivindicações oscila ao sabor dos ventos econômicos e políticos, mas, apesar das dificuldades de se regular por decreto as relações econômicas entre agricultores, produtores, refinadores, interesses ultramarinhos e metropolitanos, a proteção ao setor complementa a economia colonial, permitindo o surgimento e o desenvolvimento de uma agroindústria açucareira francesa, na metrópole e nas colônias.²²³

O açúcar de beterraba, solução notável na época do bloqueio continental, deixou de ser uma boa alternativa porque só se mantinha graças ao protecionismo que barrava aos concorrentes o acesso ao mercado francês.

²¹⁹ O’CONNOR, 2003, p. 535.

²²⁰ RENOUVIN; DUROSELLE, 1957, p. 13.

²²¹ A beterraba destinada à produção de açúcar é fortemente subvencionada. Na França, por exemplo, ela é responsável por apenas 4% do faturamento agropecuário nacional, mas fica com 9% das ajudas européias. É importante destacar que, mesmo nas negociações internacionais, o mais problemático para a Europa são os cereais, as carnes e o açúcar de beterraba; quanto aos demais produtos, os níveis de subvenção – e mesmo de proteção nas fronteiras – são bem menores.

²²² “O açúcar, na época, ainda representava fonte líquida de arrecadação, sendo a receita tributária auferida sobre açúcares, na década de 1880, a maior entre nove produtos de consumo, correspondendo a 30% do total arrecadado com este grupo. Hoje se inverteu a situação, tendo o setor se tornado um beneficiário de verbas públicas”. In: MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 3.

²²³ MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 8.

Segundo Charles Reybaud, o incentivo à produção da beterraba para a extração do açúcar fez com que o preço do açúcar na França fosse mais caro do que em qualquer outro país do mundo: “dobrou e em alguns casos triplicou o valor das terras que produziam beterraba; e tornou os cereais mais caros porque alguns departamentos se voltaram para a sua cultura”.²²⁴ O resultado foi, na opinião do autor, uma valorização artificial dos produtos da terra.

O consumo crescente de açúcar no mercado mundial, os picos e quedas da produção e a conseqüente flutuação de preços geraram riscos adicionais para a produção doméstica, reforçando o ânimo protecionista dos governos.

A Convenção de Bruxelas (1902) obteve êxito na redução de alguns incentivos e tarifas, permanecendo em vigor até a Primeira Guerra Mundial. Depois de um século e de sobreviver a crises mundiais de preço, a guerras arrasadoras, à independência das colônias européias, a ondas ideológicas e ao processo de integração regional, o essencial do antigo sistema francês de proteção à indústria açucareira se encontra na OCM do açúcar da CE – revigorado, ampliado, atualizado politicamente e em roupagem jurídico-ideológica condizente com os novos tempos.

A PAC foi instituída a partir da constituição da CEE, em 1957, e seus objetivos incluíam desde a proteção à agricultura até a manutenção de preços “razoáveis” para os consumidores, passando pela estabilização dos mercados. Apesar de ficar de fora da regulamentação inicial da PAC, em 1962, o açúcar ganhou sua OCM em 1967 – desde então renovada sem modificações significativas.²²⁵

A estrutura de regulação sobre o açúcar na CE²²⁶ – a OCM do açúcar²²⁷ – estipula instrumentos para proteger os interesses de plantadores de beterraba, produtores

²²⁴ REYBAUD *apud* SILVA, 2001, p. 4.

²²⁵ A OCM do açúcar se estrutura sobre legislação própria dentro da PAC, que estabelece diferentes instrumentos regulatórios – quotas de produção, preços mínimos, preços garantidos, direitos alfandegários na importação e prêmios na exportação –, além de minuciosa regulamentação operacional. Tais instrumentos buscam fundamentalmente defender os interesses dos produtores agrícolas, das indústrias açucareiras e dos refinadores da CE, além de países da comunidade ACP (África-Caribe-Pacífico), que, junto com a Índia, se beneficiam de exportações para a CE a preços europeus.

²²⁶ “A principal legislação em vigor é o Regulamento do Conselho da Comunidade Européia nº 1.260/2001, de 19/06/2001, que estrutura a Organização Comum do Mercado de Açúcar até a safra 2005/06.” *In*: EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

²²⁷ “Centra-se na fixação comunitária de preços mínimos, pagos pelos consumidores, que permitem às indústrias se remunerarem e pagarem preços compensadores aos agricultores, além de gerarem parte dos fundos requeridos pelos subsídios à exportação. Uma vez fixados tais preços mínimos, uma série de outros instrumentos (principalmente quotas e taxas de produção, compensações a consumidores e prêmios à exportação) torna-se necessária para conter os indesejáveis efeitos do preço administrado que afeta em cascata o orçamento comunitário e o equilíbrio econômico entre os vários setores”. *In*: MOURA FILHO, novembro, 2001, p. 3.

e refinadores europeus de açúcar, de ex-colônias européias produtoras de açúcar de cana e de indústrias açucareiras européias.

Em 2004, o Tribunal de Contas Europeu reconheceu que

[Há] 36 anos, as diretrizes do mercado açucareiro europeu garantem a sobrevivência dos agricultores e fábricas do produto, através de um rígido sistema de preços fixos, cotas de produção e subsídios para a exportação. Onerando os cofres europeus em nada menos que 6,3 bilhões de euros.²²⁸

Para Alfredo Valladão, no entanto, a questão do protecionismo não se resume à garantia de mercado e aos subsídios internos, mas em como combater a concorrência desleal da Europa na exportação para terceiros mercados. Tomando como exemplo o setor açucareiro, o autor observa que

[O] açúcar feito em São Paulo, que é a zona mais produtiva do país, custa 160 dólares a tonelada. Esse mesmo açúcar na Europa, feito de beterraba, custa entre 700 até 850 dólares a tonelada, uma diferença fundamental. O problema é que encontramos açúcar europeu competindo com o açúcar brasileiro no mercado asiático e mais barato do que o açúcar brasileiro. Então, quem paga essa conta? O contribuinte europeu, os tesouros europeus. Por isso os brasileiros e mercosurinos dizem: a gente pode competir com vocês, mas a gente não pode competir com o tesouro de vocês.²²⁹

A expectativa em torno da reforma desse sistema é a de melhorar a competitividade e a orientação de mercado do setor açucareiro do bloco, de garantir a viabilidade do setor em longo prazo e de reforçar a posição negocial da CE no ciclo das conversações sobre o comércio mundial.

O regime açucareiro que se manteve praticamente inalterado durante cerca de 40 anos, se alinhou à já reformada PAC.²³⁰ Os países em desenvolvimento continuam a se beneficiar de acesso preferencial ao mercado comunitário, a preços atrativos,

²²⁸ DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 4 fev. 2007.

²²⁹ VALLADÃO, 2004, p. 5.

²³⁰ “O preço garantido do açúcar branco será diminuído de 36% ao longo de 4 anos; os agricultores serão compensados em relação a 64,2% do corte de preços, através de um pagamento dissociado – que ficará subordinado ao respeito de normas de gestão ambiental e agrária e complementar o pagamento único por exploração; os países que desistirem de mais de metade da sua quota de produção ficarão habilitados a efectuar um pagamento suplementar não dissociado de 30% da perda de rendimentos por um período temporário de 5 anos; será instaurado um generoso regime de reestruturação voluntário para incentivar os produtores menos competitivos a abandonarem o sector; as compras de intervenção da produção excedentária serão progressivamente suprimidas ao longo de 4 anos”. In: EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 5 fev. 2007.

enquanto os países ACP²³¹ puderam se candidatar a um plano de assistência no valor de 40 milhões de euros em 2006.

Observa-se, no entanto, que o mercado europeu de açúcar segue há décadas as mesmas regras rígidas: um sistema de preços pré-estabelecidos, quotas de produção e subsídios para exportação – mecanismos que adoçam a vida de produtores e refinarias do bloco e ao mesmo tempo oneram seus governos.

2.2.2 As queixas de Austrália, Brasil e Tailândia contra a CE

Em 27 de setembro de 2002, Austrália²³² e Brasil²³³ solicitaram uma consulta junto ao Órgão de Solução de Controvérsias (OSC) a respeito das subvenções à exportação de açúcar e derivados concedidas pela CE e cujo montante excederia os níveis de redução estipulados na Seção 2, Parte IV, do seu Cronograma de Concessões. Em 14 de março de 2003, a Tailândia²³⁴ pediu a abertura de consultas contra a CE a respeito de esta mesma questão.²³⁵

Devido à complexidade da matéria, as consultas não chegaram a solucionar o impasse – o que levou os Estados demandantes a requerer a instalação de um Painel iniciado em 11 de julho de 2003. Os pedidos questionavam a legalidade do Regulamento (CE) nº 1.260/2001 do Conselho, que dispõe sobre a OCM do açúcar e outros instrumentos. Mais especificamente, os pedidos sustentavam que a CE atribuía, em virtude das medidas supracitadas, subsídios à exportação que excediam a subvenção especificada no Cronograma de Concessões no que se refere à “quota C” de açúcar.

O sistema dos preços de intervenção garantia um valor elevado para o açúcar produzido nos limites de certas quotas de produção – “quota A” e “quota B”. O que fosse produzido além dessas quantidades – a “quota C” – não poderia ser vendido no

²³¹ Países ACP é uma associação de países da África, Caribe e Pacífico formada para coordenar atividades da Convenção de Lomé de 1975.

²³² WT/DS265.

²³³ WT/DS266.

²³⁴ WT/DS283.

²³⁵ As consultas receberam a adesão, como membros interessados, de mais de vinte países, quase todos não-industrializados. Entre eles estão Barbados, Belize, Canadá, Colômbia, Congo, Costa do Marfim, Fiji, Guiana, Índia, Jamaica, Quênia, Madagascar, Malawi, Ilhas Maurício, Saint Kitts-e-Nevis, Suazilândia e Zimbábue. “Além das partes diretamente envolvidas no conflito, o ESC permite que outros Membros da OMC tenham participação limitada na solução da controvérsia, se tiverem um ‘interesse concreto’ (*substantial interest*) no assunto submetido ao painel. Esses terceiros interessados poderão participar de todo o procedimento e apresentar suas manifestações ao painel e, eventualmente, ao OAp. Não têm, entretanto, direito de recorrer do relatório do painel”. In: BARRAL, 2004, p. 28.

mercado interno no ano da produção; deveria ser exportado ou ter a venda adiada internamente para preencher as quotas de produção do ano seguinte. Só que, em virtude das normas da OCM do açúcar, os exportadores de açúcar “quota C” podem exportá-lo a preços inferiores aos do custo de produção.

Além dos subsídios, argüiu-se que o regime açucareiro da CE oferece um tratamento desfavorável ao produto importado na comparação com o mercado interno, já que a política de intervenção para o refino do açúcar do bloco europeu não era aplicada ao açúcar importado. O regulamento, portanto, seria contrário ao princípio básico de tratamento nacional aos produtos importados estabelecido no Artigo III:4 do GATT/1994.

Nomeadamente, segundo os países demandantes, o regulamento e os instrumentos conexos utilizados pela CE são incompatíveis com o AARU em seus dispositivos 3:3 (incorporação de concessões e compromissos), 8 (compromissos para a exportação competitiva), 9:1 (a) e (c) (compromissos para os subsídios à exportação), 10:1 e 11. Com relação ao ASMC, a CE descumpriria os artigos 3.1 a) e b) e 3.2, bem como o disposto nos artigos III:4 e XVI do GATT de 1994.

As subvenções à exportação atribuídas pela CE – indicadas no Regulamento nº 1.260/2001 do Conselho da CE pela expressão “restituições à exportação” – cobriam a diferença entre o preço do mercado mundial e os preços do bloco europeu para os produtos em questão, o que permitiria sua exportação.

A Seção II, Parte IV, do Cronograma de Concessões CXL, que dispõe sobre as limitações ao uso dos subsídios para o açúcar, aponta a quantidade-base do produto para os compromissos de redução da CE durante a Rodada Uruguai: 1.612 milhões de toneladas, sobre as quais deveria aplicar-se uma redução quantitativa de 21%, com previsão para atingir 1.273,5 milhões de toneladas. Uma nota referente ao compromisso de redução para o produto “açúcar”, entretanto, exclui da redução as exportações originárias dos países ACP e da Índia.²³⁶ Beneficiando-se das lacunas existentes no texto da nota, a CE simplesmente a desconsiderou, isentando os subsídios à exportação do açúcar destinado não só aos países ACP/Índia como também às nações da África, Caribe e Pacífico, dos compromissos de redução do Cronograma de Concessões.

²³⁶ O conteúdo da nota dispunha: “Não inclui as exportações de açúcar de origem dos países ACP/Índia sobre as quais a Comunidade não está celebrando compromissos de redução. A média de exportações no período 1986-1990 foi de 1.6 milhões de toneladas”.

Diante disso, os países demandantes alegaram que a nota contradiz e priva de eficácia as obrigações fundamentais da CE frente ao AARU – mais especificamente os artigos 3º,²³⁷ 8º²³⁸ e 9º. No entendimento de Brasil, Tailândia e Austrália, a CE se serve das lacunas da nota para burlar as obrigações assumidas no AARU.

O Painel requerido pelos três países concluiu que os artigos 3º, 8º e 9º do AARU não definem com exatidão as expressões “nível de compromisso”, “nível de compromisso de redução” e “compromissos especificados no Cronograma do Membro”. Em outras palavras, o Painel se socorreu dos princípios adotados pela Convenção de Viena e passou a analisar os dispositivos em questão “em seu contexto”, considerando²³⁹ que, de acordo com os artigos 3º e 8º do AARU,

Os Membros não podem prover subsídios à exportação senão em conformidade com o Acordo e – e não ou – com seu Cronograma de Concessões [...]. Através da aplicação dos artigos 3º e 9.1 do AARU, todo subsídio à exportação destinado a produtos listados, para que sejam compatíveis com as normas da OMC, devem ter sido sujeitos a compromissos de redução.²⁴⁰

O Painel considerou que os termos da nota não indicam nenhuma limitação ao nível de 1.612 milhões de toneladas de subsídios à exportação do açúcar proveniente dos países ACP/Índia. Não há, portanto, “compromissos para os subsídios”, pressuposto essencial para os produtos listados no Cronograma de Concessões.

Ao final, o Painel considerou a nota juridicamente inválida, alegando tratar-se de uma declaração unilateral da CE que, em relação à exportação de açúcar subsidiado dos países ACP/Índia, não irá submetê-los aos compromissos de redução estabelecidos durante a Rodada Uruguai e tornadas partes integrantes do GATT 94, e, desta forma, conflitante com os artigos 3º, 8º e 9º do AARU.

Além disso, o Painel manifestou-se também sobre a alegação de que a CE estaria subsidiando e exportando um produto listado em quantidade superior ao nível de compromisso do Cronograma, violando os artigos 3º e 8º do AARU. O entendimento foi de que o bloco não comprovou a ausência de subsídios em suas exportações de

²³⁷ Artigo 3º do AARU: “Sujeito às disposições dos parágrafos 2º (b) e 4º do Artigo 9º, nenhum membro concederá os subsídios à exportação listados no parágrafo 1º do Artigo 9º aos produtos agrícolas ou grupos de produtos especificados na Seção II da Parte IV de seu Cronograma, além dos níveis de compromisso para desembolsos orçamentários e quantidades ali especificados e não concederá tais subsídios a qualquer produto agrícola que não esteja especificado naquela Seção de seu Cronograma”.

²³⁸ Artigo 8º do AARU: “Cada membro se compromete a não conceder subsídios à exportação que não estejam em conformidade com o presente Acordo e com os compromissos especificados em seu Cronograma”.

²³⁹ Ver, a respeito: CRETELLA NETO, 2003.

²⁴⁰ *Communautés européennes — Subventions à l'exportation de sucre*. WTO, 2006.

açúcar “quota C” e no equivalente de açúcar dos países ACP/Índia que excedem os níveis de compromisso de redução. Em síntese, optou pela ilegalidade do sistema de preços do Regulamento (CE) nº 1.260/2001.

Conseqüentemente, o Painel considera que a CE tem agido de maneira inconsistente com suas obrigações previstas nos artigos 3.3 e 8º do AARU ao conceder subsídios à exportação de açúcar de acordo com as definições dos artigos 9.1(a) e 9.1(c) do AARU, em excesso ao nível de compromisso quantitativo especificado na Seção II, Parte IV, do seu Cronograma de Concessões.²⁴¹

Em 15 de outubro de 2004 foi divulgado o relatório final da OMC para este caso, o qual confirmou a condenação da política europeia para os produtores de açúcar. A CE apelou e o relatório do Órgão de Apelação, de abril de 2005, manteve a condenação.

A decisão do Painel teve reflexos diretos na atual política europeia de produção e exportação de açúcar. O fato de a OMC reconhecer legítimas as reclamações de Brasil²⁴², Austrália e Tailândia frente à prática de *dumping* de preços por parte da CE abriu a possibilidade do bloco, agora com 27 países, modificar a política do setor.²⁴³

Resta aguardar se os europeus irão efetivamente alterar sua política açucareira. Caso contrário, o Brasil poderá requerer o direito de aplicar retaliações; no

²⁴¹ *Communautés européennes — Subventions à l'exportation de sucre*. WTO, 2006.

²⁴² “La compétitivité comme le potentiel de production brésiliens en matière de sucre sont impressionnants. Le coût de production dans les régions les plus efficaces peut atteindre 140 dollars la tonne. Même si une profonde réforme du sucre dans l'UE permettrait de réduire les coûts de production de manière significative, il est difficile d'imaginer que les producteurs européens puissent produire des quantités importantes dans une situation de concurrence avec les producteurs brésiliens. L'impact de la recherche, qui se traduit par une augmentation très importante des rendements sucriers, et une politique volontariste de gestion de l'offre et d'incitations fiscales à l'éthanol (qui induit de fait une subvention croisée indirecte au sucre, ne serait-ce parce que les investissements sont les mêmes) participent à la compétitivité du secteur. Au Brésil, la moitié de la production de canne est destinée à la transformation en sucre ; le reste va à la transformation en alcool. Les prix élevés du pétrole suscitent actuellement un engouement des automobilistes pour des véhicules hybrides, ce qui donne une impulsion très forte au plan « flexfuel » d'encouragement fiscal à l'utilisation de carburants issus de la canne. Néanmoins, on connaît mal l'impact du développement de la consommation intérieure d'éthanol, très lié aux cours du pétrole. Dans des scénarios où le pétrole revient à des cours plus proches des tendances historiques, la consommation intérieure ne devrait pas entraver significativement les potentialités d'exportations d'éthanol étant donné les capacités de production brésiliennes. Les acteurs locaux considèrent que le Brésil aurait les moyens de répondre à un marché potentiel. À l'heure actuelle, celles-ci semblent seulement pouvoir être limitée par des restrictions d'eau potentielles et des problèmes de rejets dans l'environnement. La versatilité des infrastructures, capables de produire sucre ou éthanol selon la demande, est également un atout, dans la mesure où elle réduit les risques des investisseurs dans une situation d'incertitude. L'accès au marché européen est perçu comme un potentiel important de développement par les producteurs d'éthanol.” In: DROGUÉ; RAMOS, 2005, p. 4.

²⁴³ “O açúcar da UE não está apto a enfrentar a concorrência internacional e custaria, normalmente, três vezes mais. Ele só consegue sobreviver no mercado aos subsídios oficiais”, diz Paul Bendix, diretor da organização de ajuda humanitária Oxfam. Tanto os três países que entraram com a ação contra a UE quanto os peritos da OMC vêem em tal prática uma espécie de ‘subvenção torta’. In: DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 4 fev. 2007.

entanto, nenhuma medida por parte da CE foi adotada e, igualmente, Brasil e os demais países vencedores da questão não se articularam para reivindicar, prevalecendo mais uma vez a força imperialista da política de subsídios.

2.2.3 Instrumentos regulatórios do setor açucareiro na PAC

A peça essencial da OCM²⁴⁴ do açúcar é o preço de intervenção, fixado anualmente pelo Conselho de Ministros de Agricultura para o açúcar refinado de qualidade definida e utilizado como base para o cálculo de taxas, tarifas e reembolsos.²⁴⁵ O preço de intervenção também determina o preço mínimo garantido, atuando como moderador do valor que as agências nacionais de intervenção²⁴⁶ se comprometem a pagar pelo açúcar refinado ofertado dentro da quota.

O segundo instrumento relevante da OCM do açúcar são as quotas de produção determinadas pelas quotas A e B e que devem ser negociadas a um preço mínimo igual ao preço de intervenção. A intenção é de que os Estados-membros atribuam uma quota A e uma quota B para cada empresa produtora de açúcar. As quantidades adicionais, denominadas de quota ou açúcar C, são livremente produzidas, mas não podem ser comercializadas na CE – devem ser exportadas sem qualquer reembolso, ao preço internacional vigente.

Heitor Pinto de Moura Filho explica que

A distinção entre açúcar A e açúcar B reside na imposição diferenciada das taxas de produção: o açúcar A paga a taxa básica (de 2%), enquanto o açúcar B paga esta taxa básica mais a taxa variável (até o máximo de 37,5%). Caso na safra haja cobrança de taxa adicional, ambos a pagam, mas proporcionalmente às taxas básicas (açúcares A e B) e variável (açúcar B), ou seja, numa razão aproximada de 2 (açúcar A) para 39,5 (açúcar B).²⁴⁷

Para atender ao sistema de garantia da OCM durante uma campanha de comercialização, os organismos de intervenção designados pelos Estados-membros são

²⁴⁴ Regulamento (EC) nº 1.260/2001.

²⁴⁵ “*Elle se caractérise par un prix, un système de quotas de production reconduit jusqu’à la campagne 2005-2006, un régime des interventions et un régime aux frontières.*” In: LOYAT; PETIT, 2002, p. 126.

²⁴⁶ “Embora exista a obrigação legal de a Comissão comprar açúcar ao preço de intervenção, isto só ocorreu uma única vez (em 1986/87, quando a Agência de Intervenção alemã foi solicitada a comprar 15.703 toneladas de açúcar refinado). Este fato se explica possivelmente por ser mais vantajosa a exportação com reembolso do que a venda ao preço de intervenção”. In: MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 10.

²⁴⁷ MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 14.

obrigados a comprar o açúcar branco e o açúcar bruto produzidos dentro das quotas. Essa produção só pode ser comercializada por um preço maior que o estabelecido como preço de intervenção.

Os produtores podem transferir açúcar B e açúcar C, num total máximo de 20% de sua quota A, de um ano para o seguinte, conforme as regras de prazo e estocagem determinadas pelo regulamento. O produto transferido (majoritariamente açúcar C) passa a integrar sua quota A do ano seguinte. O recurso permite a plena utilização das quotas, reduzindo os efeitos das oscilações de colheita.

As quotas de produção são determinadas anualmente para cada país-membro pela CE e não há alterações na alocação de quotas nacionais.²⁴⁸ Cada país redistribui as quotas entre suas fábricas e refinadores. Todo o processo é sistematizado e acompanhado com transparência pelos interessados.

Não se pode negar a eficácia da OCM em ampliar a produção da CE e manter um sistema de subsídios reconhecido e duradouro. As estruturas da OCM do açúcar foram construídas sobre sólidas bases políticas, tecidas em negociações ao longo de décadas.

No que tange às regras aplicáveis aos países não-integrantes do bloco, antes do AARU a CE aplicava um preço mínimo para importação igual à soma do preço-meta (preço de intervenção mais 5%), mais a taxa de armazenagem e um custo de frete. Todo açúcar importado pagava uma tarifa de importação variável que, adicionada a seu preço CIF,²⁴⁹ igualasse o preço mínimo – o que terminou praticamente bloqueando a importação. Havia açúcares preferenciais isentos de tal preço mínimo.

O AARU estabeleceu uma redução dos subsídios à exportação, mas a CE insiste nas restituições à exportação no setor açucareiro em função da diferença de preços entre o mercado do bloco e o mercado mundial. Com o AARU, os preços mínimos e as tarifas variáveis foram abolidos e substituídos, a partir de julho de 1995, por uma tarifa de importação fixa, reduzida até a safra 2000/01.

A CE mantém relações preferenciais de comércio com diversos países, principalmente ex-colônias, fruto de acordos e práticas anteriores à constituição do

²⁴⁸ Os novos membros do bloco europeu conseguiram negociar quotas equivalentes à sua capacidade de produção na época.

²⁴⁹ “*Cost, Insurance and Freight (CIF)* significa que o vendedor tem os mesmos deveres que sob CFR (fornecer as mercadorias em conformidade com o contrato), além de ter de providenciar o seguro marítimo contra risco do comprador de perda ou danos a mercadorias durante o transporte, (e ainda) exige que o vendedor se incumba da liberalização das mercadorias para exportação. O termo pode apenas ser usado para transporte marítimo e fluvial”. In: STRENGER, 1998, p. 300.

bloco. A mais importante categoria de relações preferenciais do setor açucareiro é o Acordo ACP-CE.²⁵⁰

As Necessidades Máximas de Suprimento (NMS)²⁵¹ foram estabelecidas pela CE para complementar a escassez de açúcar bruto em território europeu. Assim, duas refinarias do Reino Unido, duas da França, duas de Portugal e uma da Finlândia poderiam importar determinado limite de açúcar bruto unicamente dos territórios ultramarinhos franceses, ao preço internacional, sem incorrer em tarifas de importação.²⁵² Acima do limite determinado pela CE, as refinadoras seriam penalizadas com a tarifa de importação integral e teriam de devolver a ajuda de refino recebida por aquele açúcar. Tais limites seriam reduzidos em percentuais semelhantes aos das quotas impostas pelas negociações do GATT.

Caso esse recurso para importar na categoria de NMS ou de açúcar preferencial dos países ACP/Índia não seja suficiente para suprir a demanda interna, açúcar bruto adicional pode ser importado dos países ACP e da Índia com a denominação de “açúcar preferencial especial”. Dado que os totais de NMS e de açúcar preferencial são fixos, o volume de açúcar preferencial especial será determinado pelos totais produzidos e consumidos nos territórios ultramarinhos franceses.²⁵³

²⁵⁰ “Este acordo origina das compras feitas pelo Reino Unido em suas antigas colônias, que, após prolongadas negociações envolvendo estes países, o Reino Unido e os seis membros-fundadores da CEE, com atuação decisiva da Tate and Lyle, maior refinadora inglesa e maior interessada no assunto, foram assumidas pela CEE a partir da Convenção de Lomé em 1975. Em 2000, o Acordo de Cotonou substituiu a Convenção de Lomé, incorporando suas condições quanto ao açúcar. Sob este acordo, conhecido com o Acordo ACP-CE, foram transacionados em 2000 cerca de 55 bilhões de euros (28,6 b em importações pela CE e 26,4 b em exportações suas). Para a quase totalidade desses países ACP, a CE é o maior parceiro comercial. Este açúcar preferencial entra na CE isento de tarifas de importação e é pago a preço negociado anualmente entre a CE e os países ACP”. In: MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 15.

²⁵¹ “Esta é outra ‘porta’ de entrada de açúcar bruto na CE, originada no direito adquirido por Portugal, ao associar-se à CE em 1986, de continuar, até 1995, a importar açúcar bruto ao preço internacional, sem pagamento de tarifas de importação. Quando, em 1995, foi negociada a entrada da Finlândia, que também importava quantidades importantes de açúcar bruto, surgiu a oportunidade de unificar as regras, resolvendo ainda os problemas de capacidade ociosa de duas refinarias francesas e de duas inglesas que desejavam ampliar suas compras de açúcar bruto”. In: MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 16.

²⁵² Algumas ilhas européias têm direito de importar açúcar sem tarifa: as Ilhas do Egeu (até 12 mil toneladas), Açores (até 5.500 toneladas), Canárias (até 60 mil toneladas) e Madeira (até 10 mil toneladas). In: MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 14.

²⁵³ MOURA FILHO, setembro, 2001, p. 16.

2.2.4 A adaptação do setor açucareiro às determinações da OMC

A produção mundial de cana-de-açúcar está diretamente relacionada à produção de açúcar e encontra na beterraba-açucareira seu grande competidor mundial. Os países da CE subsidiam fortemente a produção do açúcar de beterraba para atenuar os custos com as importações do açúcar de cana produzido nos trópicos.

O regime do açúcar em vigor até 30 de junho de 2006 repousava essencialmente sobre cinco mecanismos: quotas para limitar a superprodução,²⁵⁴ um sistema de sustentação de preços,²⁵⁵ direitos e quotas de açúcar de outros países, restituições às exportações para a produção sobre as quotas A e B, e uma cobrança recolhida junto a FEOGA.

O que a reforma pretende é a manutenção do regime de quotas, a redução dos preços de sustentação do açúcar e da beterraba, acompanhada de uma indenização para os agricultores, e a criação de um fundo de reestruturação. O objetivo é incentivar os produtores menos competitivos a abandonar o negócio do açúcar pelo financiamento de novas atividades nas regiões mais afetadas pela reestruturação da produção açucareira.

Os principais itens da reforma proposta pela CE para se adequar às recomendações da OMC são uma redução sensível dos preços,²⁵⁶ compensações parciais aos agricultores,²⁵⁷ manutenção do regime de quotas e de reestruturação,²⁵⁸

²⁵⁴ “Le quota A (défini, à l’origine, selon la consommation intérieure) et le quota B (les quantités supplémentaires destinées à l’exportation). Le quota total de l’UE-25 s’élève à 17,4 Mt (quota A 82% et quota B 18%). Les États Membres peuvent produire davantage, mais il doivent alors exporter cette production hors quota (sucre C), sans subvention”. In: STRATÉGIE GRAINS, 2006, p. 6.

²⁵⁵ “Un prix minimum auquel les sucreries doivent payer la betterave à sucre aux producteurs sous quota A et B (qui s’élève actuellement à 46,72€/t pour la betterave destinée à la production de sucre de quota A et à 32,42€/t pour celle destinée à la production de sucre de quota B) et un prix garanti destiné à soutenir le marché (631,9€/t pour le sucre blanc et de 523,7€/t pour le sucre brut)”. In: STRATÉGIE GRAINS, 2006, p. 7.

²⁵⁶ “Suppression du système d’intervention pour le sucre après une période de 4 ans [...] les prix minima de la betterave seront diminués de 39,5% entre 2006/07 et 2009/10”. In: STRATÉGIE GRAINS, 2006, p. 7.

²⁵⁷ As compensações parciais destinadas aos agricultores correspondem a pagamentos diretos e serão calculadas de maneira uniforme para os 25 Estados-membros. “Les paiements directs seront découplés (sauf pour les Etats qui ont choisi un recouplage partiel) et seront intégrés au régime de paiement unique; par conséquent, ils seront subordonnés au respect des règles de conditionnalité selon lesquelles les agriculteurs perçoivent les paiements pour autant qu’ils satisfassent à des normes en matière d’environnement, de santé et de bien-être”. In: STRATÉGIE GRAINS, 2006, p. 7.

²⁵⁸ “Aucune réduction de quota ne sera imposée pendant les 4 premières années, la Commission espérant que la restructuration volontaire entraînera des réductions de production suffisantes. Un régime de restructuration incitera fortement les exploitants dont l’activité n’est pas viable à abandonner la production de sucre”. In: STRATÉGIE GRAINS, 2006, p. 7.

equilíbrio do mercado²⁵⁹ e sua ampliação fora da quota prevista pela utilização industrial do açúcar.

Os efeitos da reforma no sistema do açúcar vão diferir segundo a possibilidade de cada Estado-membro sustentar a produção. Os países que se beneficiam de vantagens particulares – como Austrália, Bélgica, França, Alemanha, Holanda, Polônia, Suíça e Romênia²⁶⁰ – sofrerão um impacto menor.²⁶¹

A recente decisão da OMC de definir novos padrões nas negociações sobre o açúcar no mercado internacional²⁶² é considerada pela Oxfam²⁶³ como “um triunfo dos

²⁵⁹ Instrumentos destinados a assegurar o equilíbrio do mercado, como o deslocamento de quantidades de açúcar produzidas além da quota de uma campanha a outra ou o mecanismo utilizado pelo Conselho para restabelecer o mercado utilizando-se do estoque obrigatório de açúcar.

²⁶⁰ “*Dans certains pays (Grèce, Espagne et dans une certaine mesure Italie) la production de betterave à sucre sera substituée par des céréales (principalement maïs et blé), même s’il peut y avoir des différences dans les Etats Membres au niveau régional (au sud substitution par du maïs dans les zones irriguées et par du blé dans les zones non irriguées). En Irlande, les cultures de substitution seraient probablement le colza et le blé de printemps. Au Royaume-Uni et en Pologne, les agriculteurs devraient se tourner vers le blé*”. In: STRATÉGIE GRAINS, 2006, p. 10.

²⁶¹ “A CE produz anualmente aproximadamente 17 milhões de toneladas de açúcar de beterraba e o sistema de quotas à importação e por tarifas aduaneiras pago aos produtores é, em média, quatro vezes superior ao preço mundial”. In: ROBBINS, 1999, p. 21.

²⁶² O setor açucareiro propõe: “Corte de 36% do preço, num período de quatro anos, com início em 2006/2007, para assegurar um equilíbrio sustentável do mercado: menos 20% no primeiro ano, menos 27,5% no segundo ano, menos 35% no terceiro ano e menos 36% no quarto ano. Compensação dos agricultores em relação a uma média de 64,2%, com base no corte final de 36% dos preços. Inclusão desta ajuda no pagamento único por exploração e subordinação dos pagamentos ao respeito de normas de gestão ambiental e agrária. Nos países que desistirem de, pelo menos, metade da sua quota, possibilidade de um pagamento suplementar não-dissociado de 30% da perda de rendimentos por um período máximo de 5 anos; possibilidade de auxílio nacional, limitado, complementar. Validade do novo regime, incluindo a prorrogação do regime de quotas de açúcar, até 2004/2015, sem cláusula de revisão. Fusão das quotas 'A' e 'B' numa quota de produção única. Abolição progressiva do regime de intervenção, ao longo de um período de quatro anos, e substituição do preço de intervenção por um preço de referência. Introdução de um regime de armazenagem privada como rede de segurança, para o caso de o preço de mercado cair abaixo do preço de referência. Regime de reestruturação voluntário, com a duração de quatro anos, destinado às refinarias de açúcar e aos produtores de isoglicose e de xarope de inulina da União Européia; consiste num pagamento que visa encorajar o fecho de refinarias e a renúncia a quotas, bem como fazer face aos efeitos sociais e ambientais do processo de reestruturação. Esse pagamento será de 730 euros por tonelada no primeiro e segundo anos, 625 no terceiro ano e 520 no último ano. Possibilidade de utilizar parte deste fundo para compensar os produtores de beterraba sacarina afectados pelo encerramento de refinarias. Fundo adicional de diversificação para os Estados-Membros em que a quota é diminuída de um montante mínimo; tanto mais elevado quanto mais importante a renúncia de quota. Ambos os pagamentos serão financiados pela cobrança de uma imposição, durante três anos, aos detentores de quotas. A beterraba sacarina poderá beneficiar-se dos pagamentos pela retirada de terras, quando cultivada como cultura não-alimentar, e também será elegível para a ajuda às culturas energéticas de 45 euros por hectare. Para manter uma certa produção nos países actualmente produtores de açúcar ‘C’, é prevista uma quantidade adicional de 1,1 milhão de toneladas, contra um pagamento único – correspondente ao montante da ajuda à reestruturação, por tonelada, no primeiro ano. O açúcar destinado às indústrias química e farmacêutica ou à produção de bioetanol será excluído das quotas de produção”. In: EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 4 fev. 2007.

²⁶³ Oxfam é uma fundação de caridade internacional com sede em Oxford, Reino Unido, que luta contra a fome e a exclusão social. Foi fundada em 1942 na Inglaterra sob o nome Oxford Committee for Famine Relief pelo cônego Theodore Richard Milford (1896-1987), com a missão de enviar alimentos através das linhas aliadas para as cidades ocupadas pelos nazistas na Grécia. Sua primeira filial internacional foi

países em desenvolvimento”,²⁶⁴ mas o impacto da decisão depende da redução efetiva dos custos de produção, da competitividade da beterraba frente a outras culturas²⁶⁵ e da competitividade das usinas de transformação. O modo de produção de cada país-membro²⁶⁶ é que determinará a capacidade do setor agroindustrial se ajustar ao baixo preço.²⁶⁷

A reforma é inevitável porque implica a necessidade de diminuir a distância entre o preço do mercado interno da CE e o preço do mercado mundial, adequando e proporcionando melhores perspectivas ao setor açucareiro.

O comissário para Assuntos Agrários da CE, Franz Fischler, anunciou planos para uma reforma parcial do setor:

Na Europa, quem mais lucraria com a liberalização seria a indústria alimentícia, uma vez que o preço do açúcar no mercado europeu – uma tonelada a 631,90 euros – é hoje três vezes maior que seu valor no mercado internacional, definido principalmente pelo Brasil, principal produtor mundial.²⁶⁸

fundada no Canadá em 1963. A organização mudou seu nome para seu endereço telegráfico, OXFAM, em 1965.

²⁶⁴ “Agora, segundo Bendix, falta à OMC provar sua confiabilidade. ‘A UE e os EUA estão sempre fazendo uso das regras da organização. Agora foi tomada uma decisão em prol dos países pobres. E os ricos deverão aceitar’”. In: DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 4 fev. 2007.

²⁶⁵ “A situação de escassez de açúcar no mercado internacional impulsionou os preços e estimulou a produção em vários países. O consumo se retraiu, entretanto existem algumas boas razões para se acreditar em perspectivas favoráveis para os países produtores de açúcar de cana, como o Brasil. Em primeiro lugar, os subsídios que mantêm a produção e exportação de açúcar de beterraba na CEE estão sendo reduzidos paulatinamente em função da Rodada Uruguai do GATT e devido à redução de muitas barreiras tarifárias à entrada de açúcar em países como Estados Unidos e Japão. Uma segunda razão para otimismo decorre da pressão ambientalista nos países desenvolvidos para implementação do uso de combustíveis de fontes renováveis e não-poluente em substituição aos combustíveis fósseis. Nos Estados Unidos, a partir de 1997, o chumbo tetraetila da gasolina será substituído por álcool anidro derivado do milho. Também no Canadá está havendo incentivo à produção de etanol de biomassa. Um novo mercado consumidor de álcool de cana começa a se formar, uma vez que a produção a partir do milho, em volumes muito elevados, será impraticável. Um terceiro motivo de otimismo para os produtores de açúcar é que a China, país com a maior população mundial e com as maiores taxas de crescimento econômico das últimas duas décadas, ainda apresenta um consumo per capita muito baixo. Enquanto nos Estados Unidos e CEE o consumo de açúcar é de 30kg por habitante/ano, os chineses não passam de 6kg por habitante/ano [...]. O Brasil conta com uma posição privilegiada para atender às necessidades de maiores importações tanto de açúcar quanto de álcool anidro para fins combustíveis. O País tem duas regiões produtoras, com safras alternadas, podendo manter sua presença no mercado mundial ao longo de todo o ano. Conta com uma avançada tecnologia de produção de álcool anidro a partir da cana-de-açúcar. Tem o menor custo de produção do mundo e ainda possui potencial de expansão de área plantada e de produtividade”. In: MRE. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

²⁶⁶ Ver, a respeito: COLSERA, 1998.

²⁶⁷ “O mercado mundial do açúcar está se movimentando diante da perspectiva de que a União Européia reduza seus subsídios para este setor. Os usineiros brasileiros não esperam uma abertura total do mercado europeu, mas estão de olho em países hoje abastecidos pelo açúcar subvencionado da UE. O Brasil é um mercado atraente por causa dos baixos custos de produção. Já agora, uma tonelada de açúcar produzida no Brasil custa 160 dólares ao dia, ao passo que na Europa a tonelada custa 700 dólares. As destilarias brasileiras produzem álcool a 20 cents o litro, enquanto na Europa ele custa três vezes mais”. In: DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 20 mai. 2006.

²⁶⁸ DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 20 mai. 2006.

Nesse sentido observa-se que as decisões foram significativamente influenciadas por interesses de classe²⁶⁹ e circunstâncias do mercado internacional, bem como pelos agricultores, indústrias e associações setoriais de cada país, que participaram ativamente do processo negocial.²⁷⁰

A CE alega que a liberalização total do mercado açucareiro não apenas destruiria a produção europeia, mas seria contrária aos interesses de países produtores emergentes da África ou do Caribe, que não poderiam concorrer com exportadores como o Brasil.²⁷¹ Os agricultores receberão um pagamento direto, em grande medida dissociado da produção. O bloco também argumenta que a partir de 2009 os países mais pobres do mundo terão livre acesso ao mercado europeu.

É preciso lembrar, todavia, que o protecionismo da agricultura europeia tem determinantes histórico-culturais, além de econômicos. Os subsídios à exportação do açúcar tiveram início no pós-Segunda Guerra, quando a Europa enfrentou o fantasma do desabastecimento e da fome. A preocupação com a sustentabilidade agrícola, portanto, ultrapassa os limites da economia para incluir uma postura da sociedade europeia como um todo – o que explica a resistência da CE à eliminação dos subsídios.

²⁶⁹ “(A) França é o país com os *lobbis* agrícolas mais fortes da Europa [...] os subsídios da PAC (Política Agrícola Comum da União Europeia) vão para agricultores que não precisam desses subsídios, são os agricultores mais ricos que recebem (as ajudas). E a verdade é que atrás dessa posição muito dura francesa, nós temos também os países que se escondem, como a Espanha, a Alemanha, os leiteiros da Bavária, os beterrabeiros etc. O problema é que o Brasil, muito mais que Argentina, aliás, já sabe e aceitou o fato de que não vai ser possível acabar completamente com os subsídios. Inclusive o próprio Brasil tem subsídios para certas produções. Não para a produção exportadora, mas para outras produções”. In: VALLADÃO, 2004, p. 6.

²⁷⁰ “Mais de mil representantes do setor açucareiro alemão reuniram-se em Berlim, nesta quarta-feira (10 de novembro de 2004), para debater num fórum de nome significativo – ‘Açúcar: questão existencial’ – o futuro de seu setor. Eles se sentem ameaçados pela iminente reforma do mercado de açúcar, já anunciada pela União Europeia e necessária em virtude de sentença da Organização Mundial de Comércio após queixa do Brasil, da Austrália e da Tailândia [...]. A resistência é compreensível, considerando-se que a União Europeia garante a seus agricultores 632 euros por tonelada do produto, enquanto o preço mundial gira em torno de 200 euros, atualmente. Segundo os planos da Comissão Europeia, o preço do açúcar deve baixar 37% e a cota do produto *made in Europa*, ser reduzida em 16%. Para um agricultor, isso pode representar uma redução nos rendimentos de até 1000 euros por hectare”. In: DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 5 fev. 2007.

²⁷¹ “Anualmente, a quantia recebida por produtores africanos e caribenhos, proveniente de incentivos e da liberação de taxas de importação, é de 435 euros por tonelada de açúcar (até o máximo de 1,3 tonelada por ano). Os mesmos subsídios são pagos por Bruxelas aos produtores europeus como incentivo à exportação (5,3 milhões de toneladas)”. In: DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 20 mai. 2006.

2.3 CONSIDERAÇÕES ALÉM DA ORDEM COMERCIAL

Os três pontos destacados no AARU – abertura de mercado, apoio interno e subsídios à exportação – e os temas não-comerciais, como o tratamento especial para os países em desenvolvimento, são a chave da problemática agrícola. Segundo André Luiz Bettega D’Ávila, “tais medidas são destinadas a atenuar as desigualdades do sistema internacional entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, numa clara tentativa de se estabelecer regras desiguais para sujeitos desiguais”.²⁷²

No que se refere aos aspectos não-comerciais, o tratamento diferenciado atribuído à agricultura também tem raízes históricas. Após o pronunciamento do Clube de Roma²⁷³ no sentido de um crescimento zero para preservar os recursos naturais e o meio ambiente, além da ênfase quanto aos recursos renováveis, a discussão se difundiu nas diversas instâncias internacionais.

Guerra, fome, xenofobia e, mais recentemente, a idéia de que a agricultura se diferenciaria dos outros setores por sua “multifuncionalidade” são algumas das teses defendidas por produtores e por governos europeus para justificar os subsídios e garantir a auto-suficiência alimentar.

A inquietação quanto à influência das forças de livre mercado no comércio agrícola internacional, todavia, já caracterizava o pensamento dos teóricos liberais no século XVIII.

Adam Smith afirmava que

A lei da Inglaterra favorece a agricultura não apenas indiretamente, através da proteção do comércio, mas através de diversos incentivos diretos. Exceto em tempos de escassez, a exportação de milho não é apenas livre, esta é encorajada por subvenções. Em tempos de suficiência plena, a importação de milho estrangeiro é carregada com obrigações alfandegárias que equivalem à proibição. A importação de gado vivo, exceto da Irlanda, é proibida em qualquer tempo. Aqueles que cultivam a terra, portanto, têm o monopólio contra seus compatriotas sobre dois dos maiores e mais importantes artigos que a terra produz, o pão e a carne do açougueiro.²⁷⁴

²⁷² D’ÁVILA, 2006, p. 56.

²⁷³ O Clube de Roma foi fundado em 1968 por um grupo de 30 pessoas de várias nacionalidades – cientistas, educadores, economistas, humanistas etc. Liderado pelo economista italiano Aurelio Peccei, o Clube pretendia funcionar como um “colégio invisível”, investigando e chamando a atenção dos governos para os grandes problemas que afligem a humanidade: “Pobreza em meio à abundância; deterioração do meio ambiente; perda de confiança nas instituições; expansão urbana descontrolada; insegurança no emprego; alienação na juventude; rejeição de valores tradicionais; inflação e outros transtornos econômicos e monetários”. LIMITES do crescimento, 1978.

²⁷⁴ SMITH, 2003. p. 443.

Foi em 1992²⁷⁵ que o termo “multifuncionalidade” apareceu no programa de atividades da Agenda 21, adotado pela Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro.²⁷⁶ Posteriormente, a Declaração de Roma e o plano de ação adotado pela Conferência Mundial de Alimentação, em 1996, propuseram “políticas e métodos participativos e duráveis do desenvolvimento alimentar, agrícola, pesca florestal e rural [...] considerando o caráter multifuncional da agricultura”.²⁷⁷

A multifuncionalidade passou a incluir, desde então, questões não-comerciais do processo de liberalização agrícola. Em outras palavras, reconheceu-se que a agricultura desempenha outras funções além da produção de alimentos e fibras.

Há, assim, sob a denominação genérica de multifuncionalidade, um amplo leque de justificativas econômicas, culturais, sociais e históricas para que os países desenvolvidos atribuam tratamento jurídico diferenciado à agricultura, dentre elas a manutenção da vida rural familiar, a proteção ao meio ambiente, o bem-estar animal e a segurança alimentar.²⁷⁸

Segundo Schneider,

Quando foram focadas as estratégias não-agrícolas de reprodução da família no debate da reestruturação da agricultura surgiu a noção de pluriatividade, o que nos leva a acreditar que o debate sobre a multifuncionalidade seja também decorrente do debate da reestruturação, quando passou a englobar o manejo de bens públicos (meio ambiente) e dos reflexos sociais da agricultura (cultura e segurança alimentar).²⁷⁹

A ênfase na auto-suficiência alimentar também decorre da situação em que se viram muitas nações que não priorizavam a agricultura e que padeceram, durante e após a Segunda Guerra, por não garantir a subsistência de seus habitantes.

²⁷⁵ O reconhecimento da multifuncionalidade da agricultura coincide com a importante reforma por que passou a PAC em 2003, incorporando o termo junto à OMC. Com o reconhecimento do conceito, a CE propõe que as medidas que contribuem para a proteção do meio ambiente, a dinamização das zonas rurais e a luta contra a pobreza sejam inseridas no acordo agrícola da OMC.

²⁷⁶ O capítulo 14 do texto propõe: “Revisão, planejamento e programação integrada da política agrícola, à luz do aspecto multifuncional da agricultura, em especial no que diz respeito à segurança alimentar e ao desenvolvimento sustentável”. In: Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 27 nov. 2005.

²⁷⁷ FAOSTAT – Agriculture. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso: 30 dez. 2005.

²⁷⁸ Segundo a FAO, a segurança alimentar representa uma “situação na qual toda a população tem pleno acesso físico e econômico a alimentos seguros e nutritivos que satisfaçam as suas necessidades e preferências nutricionais para levar uma vida ativa e saudável”. No âmbito das negociações agrícolas, o conceito de segurança alimentar vem sendo utilizado como justificativa para a concessão de subsídios com vistas a garantir o autoprovisionamento. A estimativa da FAO de que 852 milhões de pessoas se encontram excluídas desse acesso fortalecem o ponto de vista favorável ao protecionismo agrícola, especialmente em nações cuja economia não prioriza a produção de alimentos. In: FAOSTAT – Agriculture. Disponível em: <<http://www.fao.org>>. Acesso em: 5 jan. 2007.

²⁷⁹ SCHNEIDER *apud* PERONDI.

Segundo Briel e Vilain, três preocupações explicam a ênfase no conceito de multifuncionalidade:

A primeira se trata da linha fundamental que existe entre a agricultura, o ambiente e o desenvolvimento; a segunda é relativa às relações entre a agricultura e a segurança alimentar; e a terceira referente às relações entre a agricultura e o comércio internacional.²⁸⁰

A multifuncionalidade é uma nova forma de pensar a agricultura. Ela não se restringe mais, como se considerava até pouco tempo atrás, a produzir alimentos – inclui a preservação do meio ambiente, a manutenção do patrimônio cultural do homem do campo, a geração de empregos e a melhoria da distribuição demográfica, reduzindo o inchaço dos aglomerados urbanos.

Esse conjunto de funções não-econômicas tem sido habilmente incluído no conceito de multifuncionalidade pelos países que não desejam a liberalização do comércio agrícola e assumiu relevância na dinâmica sócio-econômica da modernidade.

Para a OCDE, o que caracteriza a multifuncionalidade é a “existência de múltiplos bens e serviços produzidos conjuntamente pela agricultura; alguns desses bens ou serviços possuem característica de externalidades ou de bens públicos, que não existem para os mercados ou funcionam mal”.²⁸¹

A mesma entidade define duas abordagens para a multifuncionalidade:

Uma abordagem dita ‘positiva’, que faz da multifuncionalidade uma característica intrínseca da atividade econômica: os produtos podem ter efeitos positivos ou negativos, podem ser produzidos voluntariamente ou involuntariamente, ser complementares ou conflitivos; e uma abordagem dita ‘normativa’, que permite a multifuncionalidade a partir dos múltiplos papéis atribuídos à agricultura: assim, a agricultura é atribuída de certas funções que podem ser incentivadas pelas medidas políticas específicas.²⁸²

A abordagem positiva conduz a um raciocínio puramente econômico, que se resume a quantificar bens e serviços a partir de modelos de equilíbrio entre oferta e demanda. Em termos de políticas públicas, a visão positiva é reducionista se comparada à abordagem normativa.

Na análise de Jacques Loyat e Yves Petit,

A União Européia escolheu a segunda abordagem. A agricultura é multifuncional porque não se limita à função de produção de bens agrícolas. O setor em si só é multifuncional, pois ele deve garantir a

²⁸⁰ BRIEL; VILAIN *Apud* LOYAT; PETIT, 2002, p. 140.

²⁸¹ OCDE. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 3 dez. 2005.

²⁸² PINGAULT *apud* LOYAT; PETIT, 2002, p. 140.

segurança alimentar, proteger o ambiente e manter o emprego rural. As características próprias do setor agrícola são invocadas para explicar o lugar específico da agricultura na sociedade. O caráter biológico da produção agrícola, uma demanda rígida, a ocupação do espaço e de particularidades estratégicas e culturais. Assim, a abordagem comercial se sobrepõe a uma abordagem mais cultural e análoga que pode motivar a intervenção pública.²⁸³

Argemiro Luís Brum e Cláudia Regina Heck salientam que, ao apoiar a agricultura, os países desenvolvidos:

aumentam a renda agrícola; elevam os preços aos consumidores finais dos produtos subsidiados na origem, porque é pelo preço ao consumidor que mais de 50% destes subsídios são financiados, e implicam importantes custos sociais líquidos para a nação.²⁸⁴

O custo desse apoio é sempre crescente, o que motivou esses países a aceitar a inclusão da agricultura nas negociações de redução dos subsídios e do protecionismo promovidas pelo GATT na Rodada Uruguai, oitava rodada de negociações multilaterais.

Com o objetivo de regulamentar o tema na esfera multilateral de comércio, durante as negociações foi estabelecido o AARU, que limitou e reduziu, junto a OMC, tanto os subsídios domésticos quanto os destinados à exportação. A CE, no entanto, é frontalmente contrária à liberalização agrícola proposta pelo GATT, cuja meta é eliminar os subsídios que impedem o crescimento econômico dos países em desenvolvimento.

Nas discussões da Rodada Uruguai sobre comércio e ambiente foi reiterada diversas vezes o caráter multifuncional da agricultura – o termo cunhado foi *non-trade concerns*.

A Rodada de Doha,²⁸⁵ além de questionar a política agrícola, reconheceu em sua declaração final o conceito de multifuncionalidade, sugerindo que a agricultura tem outros objetivos além da produção de *commodities*. Embora a multifuncionalidade agrícola não conste explicitamente dos textos da OMC, a inserção do conceito em seu contexto normativo tem sido constantemente defendida por alguns negociadores, principalmente no âmbito da CE.

²⁸³ LOYAT; PETIT, 2002, p. 140-141.

²⁸⁴ BRUM; HECK, 2005, p. 120.

²⁸⁵ “A Rodada de Doha, também chamada ‘Agenda do Desenvolvimento de Doha’ (DDA), é o resultado da IV Conferência Ministerial da OMC, ocorrida em Doha, no Qatar, em novembro de 2001”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 18 nov. 2005.

Aparentemente foi aberta uma brecha para várias ressalvas de cunho ambiental e social à liberalização da agricultura. O risco, mais uma vez, é o de que essas ressalvas reforcem o protecionismo patrocinado pelas nações industrializadas em prejuízo dos países em desenvolvimento, do comércio internacional e do meio ambiente – o que é o caso dos EUA mais que da Europa. Como registra Susan George,

A União Européia, sob a pressão da França, faz valer a multifuncionalidade da agricultura que protege a diversidade, o meio ambiente e a vida rural. Os produtores americanos, de outro lado, encorajam seus governantes a resistir energicamente a toda tentativa de introduzir o conceito de multifuncionalidade.²⁸⁶

Segundo definição da CE, a multifuncionalidade “descreve o elo fundamental entre agricultura sustentável, segurança dos gêneros alimentícios, equilíbrio territorial, conservação da paisagem e do ambiente e segurança alimentar”.²⁸⁷

Para Jacques Loyat e Yves Petit,

Países como o Japão e a Noruega insistem na necessidade de se incluir a diversidade da agricultura nas ‘considerações além do caráter comercial’. Já os países em desenvolvimento vêem nessas proposições uma forma de tratamento especial e diferenciado em favor dos países desenvolvidos.²⁸⁸

As “considerações além do caráter comercial”, defendidas pelos países da CE e pelo Japão, têm sido interpretadas pelo Brasil e seus parceiros como uma tentativa de ingerência e de imposição de novas barreiras não-tarifárias ao comércio agrícola. Se as premissas do princípio da multifuncionalidade, porém, forem atendidas em sua integralidade a partir de critérios técnicos, dificilmente serão desconsideradas, até em virtude do apoio internacional.

O acordo da OMC oferece uma margem significativa para considerações que ultrapassem o caráter comercial da agricultura – segurança alimentar, meio ambiente, ajuste estrutural, desenvolvimento rural, luta contra a pobreza etc. – e a maior parte dos países reconhece que a agricultura não se resume à produção de alimentos e fibras.

²⁸⁶ GEORGE, 1999, p. 1, 16, 17.

²⁸⁷ EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

²⁸⁸ LOYAT; PETIT, 2002, p. 160.

Em fevereiro de 2004, o G-20²⁸⁹ se reuniu com o G-10,²⁹⁰ integrado pelos países mais ricos do mundo, tradicionais importadores de alimentos, e conhecido como grupo dos multifuncionalistas – exatamente por defender a multifuncionalidade da agricultura e adotar uma posição mais defensiva para o setor. O encontro buscava verificar se as ajudas enquadradas na categoria “verde” estavam utilizadas necessariamente para permitir à agricultura de exercer sua multifuncionalidade.

No mesmo mês, em São José da Costa Rica, o Grupo de Cairns, formado por grandes exportadores agrícolas – Brasil,²⁹¹ Canadá, Argentina, Austrália, Nova Zelândia e outros –, realizou uma reunião ministerial para estabelecer estratégias no novo contexto negocial. No encontro foram analisados os três pilares do mandato de Doha e realizados encontros com o representante dos EUA na área do comércio, Robert Zoellick, e com o diretor geral da OMC, Supachai Panitchpakdi. Decidiu-se que era de interesse do Grupo de Cairns integrar-se com o G-20.

2.3.1 Os pilares da PAC para a multifuncionalidade

Os pilares da PAC são definidos, primeiramente, pela “política de mecanismos de mercado”, que consiste em conceder um regime de organização comum de mercado a um grupo de produtos que se classificam, segundo Jacques Loyat e Yves Petit, em “uma vertente interna que comporta os mecanismos de preço, de ajudas compensatórias e de intervenção, complementada por uma vertente externa que regula o regime de trocas com os terceiros países”.²⁹²

O segundo pilar é a política de desenvolvimento rural, que aproxima a PAC das políticas regionais e contribui para a coesão econômica e social do bloco, conforme

²⁸⁹ Os países que integram o G-20 são: África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coréia do Sul, EUA, Finlândia, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia e Turquia.

²⁹⁰ São membros do G-10: Alemanha, Bélgica, Canadá, Estados Unidos, França, Holanda, Itália, Japão, Reino Unido, Suécia e Suíça.

²⁹¹ O Brasil é o décimo maior exportador de produtos agrícolas do mundo. “Este *ranking* foi conquistado, dentre outros fatores, porque o Brasil vende 82% do suco de laranja distribuído no planeta, detém 38% do mercado mundial de soja em grão, vende 29% de todo o açúcar consumido no mundo, 28% do café em grão e 44% do café solúvel, 23% do tabaco, é o primeiro exportador mundial de frangos, carne bovina, álcool e couro curtido. Assim, o Brasil movimenta 458 bilhões de reais por ano (1/3 do PIB), gera 17,7 milhões de empregos (37% do total nacional) e rende 30 bilhões de dólares em exportações (42% do total nacional)”. In: EDWARD, abril de 2004.

²⁹² LOYAT; PETIT, 2002, p. 67.

previsto nos artigos 158, 159 e 160 do tratado da CE. A relação entre a política de desenvolvimento rural e a multifuncionalidade inclui os seguintes aspectos:

A multifuncionalidade [...] indica o reconhecimento e o incentivo de oportunidades de serviços fornecidos pela agricultura; uma aproximação multisetorial e integrada da economia rural a fim de diversificar as atividades, criar novas fontes de rendimentos, de empregos e de proteger o meio rural; a flexibilidade das ajudas no desenvolvimento rural, baseada na subsidiariedade e favorecendo a descentralização, a consolidação no nível regional e local e a parceria; e a transparência de elaboração e de gestão de programas, a partir de uma legislação simplificada e mais acessível.²⁹³

Já as barreiras não-tarifárias, constantemente aplicadas no comércio agrícola internacional, são restrições à entrada de mercadorias importadas que possuam fundamentos técnicos, sanitários, ambientais, laborais e restrições quantitativas²⁹⁴ (quotas e contingenciamento de importação), bem como políticas de valoração aduaneira,²⁹⁵ de preços mínimos e de bandas de preços – diferentemente das barreiras tarifárias, que se baseiam na imposição de tarifas aos produtos importados.

Via de regra as barreiras não-tarifárias visam proteger bens jurídicos importantes para os Estados, como a segurança nacional, o meio ambiente, os direitos do consumidor e a saúde dos rebanhos e lavouras. A falta de critérios técnicos ou de uma fundamentação objetiva faz, porém, com que a aplicação das barreiras não-tarifárias favoreça o protecionismo e encontre opositores onde poderia encontrar aliados.

As exigências ambientais e sua relação com as normas do sistema GATT/OMC se consubstanciam em medidas restritivas ao comércio, que tenham como fundamento o Artigo XX do GATT, alíneas “b” e “g”, ou o Acordo SPS.²⁹⁶ A relação

²⁹³ LOYAT; PETIT, 2002, p. 73.

²⁹⁴ “Restrições quantitativas são instrumentos que limitam o valor ou o volume de importação de um determinado produto, podendo indicar também as quantidades que cada país pode importar individualmente. São exemplos de restrições quantitativas: quotas de importação, quotas tarifárias, restrições voluntárias à exportação e outros acordos de restrição voluntária. O artigo XI do GATT proíbe o seu uso”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

²⁹⁵ “Valoração aduaneira consiste na adoção de alguns critérios que permitem a determinação do valor de uma mercadoria importada. Esses critérios são utilizados no cálculo das tarifas de importação. O Acordo sobre Valoração Aduaneira da OMC tem por objetivo estabelecer um sistema justo, uniforme e neutro para o estabelecimento da valoração para fins aduaneiros – um sistema que conforme as realidades comerciais e, ao mesmo tempo, torne ilegais as valorações arbitrárias ou fictícias”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

²⁹⁶ “O Acordo SPS da OMC permite a aplicação de medidas que restrinjam a liberdade de comércio, quando houver necessidade de proteger a vida e a saúde humana, animal e vegetal. A origem do Acordo remonta às negociações da Rodada Uruguai, uma vez que as questões sanitárias e fitossanitárias compunham mais de 50% das notificações das Partes Contratantes do GATT ao Comitê do Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (Standards Code), no período 1980-1994. Com o surgimento da OMC, a

entre as normas da OMC e as exigências ambientais presentes nos Acordos Ambientais Multilaterais, entretanto, não é clara e constituiu objeto de discussão na Rodada de Doha.

O acordo sobre a agricultura deixa aos governos a reflexão de que o setor não se resume na produção alimentar e de fibras, mas que sua função ultrapassa esse conceito, indo além da ordem comercial que envolve o setor, tais como a segurança alimentar, o meio ambiente, o desenvolvimento rural, a luta contra a pobreza. A questão levantada na OMC é de verificar se as ajudas concedidas, que não fazem se encaixar na “categoria verde”²⁹⁷ são necessárias para permitir a agricultura de exercer a multifuncionalidade.

Em síntese e como demonstrado, os objetivos estratégicos da política agrícola dos países desenvolvidos, em especial a dos membros da CE, se fundamentam na preservação do equilíbrio sócio-econômico do meio rural e no reconhecimento tanto do caráter multifuncional da atividade agrícola e como de sua importância para a efetiva integração entre os países.

Destaca-se a importância que adquiriu a auto-suficiência alimentar após a Segunda Guerra Mundial, quando os países que até então não haviam incentivado a agricultura sofreram por não ter condições de garantir sua própria subsistência. Nesse contexto, os fatores culturais, sociais e históricos que conduziram os países a perpetuar sua agricultura através da manutenção da vida rural familiar, da proteção ao meio ambiente, do bem-estar animal e da segurança alimentar, são considerados a base fundamental para a denominação da “multifuncionalidade da agricultura”.

Esse conjunto de funções não-econômicas da agricultura tem sido englobado, pelos países que se opõem à liberalização do comércio agrícola, sob o conceito de multifuncionalidade, assumindo grande relevância no conjunto de contribuições da agricultura para a dinâmica econômico-social dos Estados e

preocupação com as barreiras não-tarifárias ganhou forma no Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT), mais elaborado que seu antecessor Standards Code, e no Acordo SPS, que passou a cuidar especificamente das medidas relativas à proteção da saúde e da vida humana, animal e vegetal”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

²⁹⁷ “Pour que les agriculteurs (européens) acceptent politiquement ces réformes, il a fallu compenser la baisse des prix agricoles par des subventions reconnues par AsA (l’Accord sur l’agriculture de l’OMC) comme ayant peu ‘d’effets de distorsion des échanges’ – dans le jargon de l’OMC, elles sont classées dans la ‘boîte bleue’ – ou n’en ayant pas du tout – et elles sont alors classées dans la ‘boîte verte’. Ce qui signifie que ces aides doivent être partiellement (boîte bleue) ou totalement (boîte verte) ‘découplées’ du niveau des prix ou de la production de l’année en cours. Le discours sur les bienfaits qui en résulteraient pour l’environnement, les paysages, la qualité des produits et le bien-être animal n’est qu’un alibi à l’usage des contribuables.” In: BERTHELOT, 2005, p. 6-7.

ultrapassando a problemática das negociações multilaterais relacionadas ao comércio para se centrar na necessidade de proteger o meio ambiente e a segurança alimentar.

O tema tem tomado diferentes vertentes e representado um ponto central nos debates da comunidade internacional, na qual os defensores afirmam que estes atributos da agricultura constituem externalidades positivas, derivando-se o argumento de que o setor merece maior apoio e proteção.

3 O MERCADO COMUM AGRÍCOLA E OS ACORDOS BILATERAIS

3.1 OS ACORDOS DE INTEGRAÇÃO

As políticas que vigoraram durante a segunda metade do século XX nos países industrializados²⁹⁸ foram inspiradas nos princípios keynesianos de um Estado conciliador entre os imperativos do crescimento e da solidariedade social. Jean-Pierre Warnier menciona que “estas políticas se tornavam possíveis devido à manutenção das barreiras alfandegárias e à soberania e independência relativa dos Estados no interior de suas fronteiras nacionais”.²⁹⁹

Recentemente, com o aumento do intercâmbio de bens e serviços, os consumidores e a eficiência no processo produtivo passaram a exigir maior liberalização dos mercados, incluindo o agrícola. A globalização³⁰⁰ econômica, que ganhou impulso no final do século XX, levou à proliferação de acordos regionais e a um crescente fluxo comercial, tendo como resultado a formação de blocos continentais. São exemplo a União Européia (UE),³⁰¹ a Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico (APEC), a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o NAFTA e o Mercosul. Tais associações respondem às demandas geopolíticas e econômicas tanto de seus integrantes quanto da sociedade internacional.³⁰²

²⁹⁸ “No fim dos anos 70, tornava-se claro que as políticas keynesianas praticadas no contexto nacional protegido pelas barreiras alfandegárias perdiam o fôlego e não mais permitiam a compensação dos efeitos dos fluxos mundiais que arruinavam andares inteiros do edifício econômico, social e cultural dos Estados Nacionais, edificando rapidamente novos andares”. In: WARNIER, 2000, p. 64.

²⁹⁹ WARNIER, 2000, p. 63.

³⁰⁰ “[...] globalismo é o produto e condição de múltiplos processos sociais, econômicos, políticos e culturais, em geral sintetizados no conceito de globalização. Resulta de um jogo complexo de forças atuando em diferentes níveis da realidade, em âmbito local, nacional, regional e mundial [...] As transformações que estão ocorrendo no mundo na segunda metade do século XX, anunciando o XXI, podem ser encaradas como manifestações de uma ruptura histórica mais ou menos drástica e geral, com implicações práticas e teóricas fundamentais. São transformações repentinas e lentas, parciais e totais, visíveis e invisíveis, surpreendendo uns e outros em todos os lugares, continentes, ilhas e arquipélagos. Ocorrem em nível local, nacional, regional e mundial, envolvendo as condições sociais, econômicas, políticas e culturais de indivíduos, famílias, grupos sociais, classes sociais, coletividade, povos, nações e nacionalidades”. In: IANNI, 1999, p. 16-17.

³⁰¹ Como visto, a União Européia, anteriormente designada por Comunidade Econômica Européia (CEE) e Comunidade Européia (CE), é uma organização internacional constituída atualmente por 27 Estados-membros. O nome foi definido pelo Tratado da União Européia (normalmente conhecido como Tratado de Maastricht), em 1992.

³⁰² “Cerca de 60% do comércio atual ocorre dentro desses acordos regionais de livre comércio. Simultaneamente, a maior parte dos países envolvidos nesses Blocos participou também das negociações multilaterais do Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) e integra a Organização Mundial do Comércio”. In: DUPAS, 1999, p. 132.

Os atuais acordos de livre comércio não se restringem a uma liberalização tarifária do comércio intra-regional.³⁰³ Regras sobre agricultura, investimentos, compras governamentais e propriedade intelectual, entre outras, tendem a fazer parte das agendas de negociação.

Além disso, quando se analisa o acesso a mercados nos países desenvolvidos, o tema das barreiras não-tarifárias como instrumento de proteção freqüentemente predomina sobre o das tarifas. O protecionismo europeu é um exemplo de como blocos regionais menos desenvolvidos podem ser prejudicados no comércio internacional.

3.2 A REALIDADE DO MERCOSUL

Antes de abordar o tema específico do trabalho é importante traçar algumas considerações sobre a constituição do Mercosul, bem como sobre seu estágio atual de estruturação.

A origem do bloco latino-americano remonta à cooperação entre Brasil e Argentina³⁰⁴ – mais especificamente ao tratado que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC).³⁰⁵ Na década de 1980, a ALALC foi substituída pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Representou outro passo importante a Declaração de Iguazu, assinada em 1985, onde Brasil e

³⁰³ “A Zona de Preferências Tarifárias é a adoção recíproca, entre dois ou mais países, de níveis tarifários preferenciais, ou seja, as tarifas incidentes sobre o comércio entre os países-membros do grupo são inferiores às tarifas cobradas de países não-membros. A segunda etapa de integração é a Zona de Livre Comércio, que consiste na eliminação de todas as barreiras tarifárias e não-tarifárias que incidem sobre o comércio dos países do grupo. A União Aduaneira corresponde a uma etapa de integração na qual os países-membros de uma Zona de Livre Comércio adotam uma mesma tarifa às importações provenientes de mercados externos. A essa tarifa dá-se o nome de Tarifa Externa Comum (TEC). A aplicação da TEC redundará na criação de um território aduaneiro comum entre os sócios de uma União Aduaneira, situação que torna necessário o estabelecimento de disciplinas comuns em matéria alfandegária. A quarta etapa, o chamado Mercado Comum, tem a União Européia como principal modelo. Prevê não só a livre circulação de mercadorias, como na União Aduaneira, mas também a livre circulação dos demais fatores produtivos, que nada mais são que capital e trabalho, ou seja, a ‘livre circulação de pessoas e de capitais’. Finalmente, a União Econômica e Monetária constitui a etapa mais avançada e complexa de um processo de integração. Ela está associada a uma moeda única e a uma política comum em matéria monetária, conduzida por um Banco Central comum. Diferentemente do Mercado Comum, aqui se frisa a existência de uma política macroeconômica, de uma política comum”. *In*: ARNOLDI, 2006, p. 3-4.

³⁰⁴ Serão privilegiadas as relações Brasil-Argentina em razão do peso dos dois países no Mercosul.

³⁰⁵ A Associação Latino-Americana de Livre Comércio foi uma tentativa mal-sucedida de integração comercial latino-americana na década de 1960. Os membros eram Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai, que pretendiam criar uma área de livre comércio na América Latina. Em 1970, a ALALC se expandiu com a adesão de novos membros: Bolívia, Colômbia, Equador e Venezuela. Em 1980, o nome mudou para ALADI. Em 1999, Cuba se integrou ao grupo.

Argentina decidiram criar uma comissão bilateral e que deu origem a uma série de acordos comerciais. O Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado por ambos os países em 1988, fixou como meta o estabelecimento de um mercado comum³⁰⁶ ao qual outros países latino-americanos poderiam se unir.³⁰⁷

Em 1991, com a adesão do Paraguai e do Uruguai, foi firmado o Tratado de Assunção, que criou o Mercado Comum do Sul – uma aliança comercial que visava dinamizar a economia do Cone Sul, movimentando mercadorias, mão-de-obra e capitais.

Ao analisar o contexto em que foi assinado o tratado, Augusto Jaeger Júnior ressalta que

O Tratado de Assunção pode ser considerado um tratado-marco, uma vez que fixa objetivos comuns a serem concretizados de forma evolutiva e mediante programas conjuntos, possui escassas normas básicas obrigatórias e seu texto contém, sobretudo, enunciações programáticas e princípios genéricos não-desenvolvidos.³⁰⁸

A assinatura do tratado estabeleceu a vinculação contratual entre os países para a formação de um mercado comum como pilar fundamental do processo de integração.³⁰⁹ A agricultura, que sempre desempenhou papel central na economia dos

³⁰⁶ “No que respeita às etapas para se alcançar o mercado comum, o Mercosul, entretanto, possui vantagens comparativas ao modelo europeu. Nesse sentido, no Mercosul os Estados-Partes possuem o mesmo sistema jurídico, vale dizer, o ‘civil law’. Na União Européia, por seu turno, há que se compatibilizar o sistema do ‘civil law’ com o do ‘common law’. Essa circunstância da União Européia, por si só, cria uma dificuldade adicional na perspectiva da aproximação e da harmonização de legislações”. In: BASTOS; BASTOS, 2001, p. 317.

³⁰⁷ “As relações entre esses países podem ser considerados similares às existentes entre a França e Alemanha, quando da criação da Comunidade Econômica Européia. Entre aqueles também havia um passado de longas e históricas relações hostis, embora nenhuma catástrofe de dimensão continental tenha ocorrido. As relações dos países do Mercosul, por piores que fossem, não se comparavam com a situação da Europa em 1945. O quadro de então levou a Comunidade a optar por um sistema muito diferente do adotado no Mercosul, pois lá havia a necessidade de transferir para instituições supranacionais parte de soberanias nacionais. Aqui um clima não tão pesado fez com que um tribunal supranacional, por exemplo, fosse visto como desnecessário”. In: JAEGER JUNIOR, 2006, p. 539. “*Los instrumentos referidos y su aplicación adecuada crean condiciones para la credibilidad de que integramos un espacio común, es razonable pensar que los obstáculos que se producen muchas veces para la celeridad en la tramitación de un exhorto, en la producción de una prueba, en la simple colaboración que las instituciones jurisdiccionales, contribuye notablemente a la imagen de respetabilidad del órgano jurisdiccional y a una sensación lógica que no sólo la reciprocidad, sino un sentimiento de pertenecer a una realidad jurídica común, exigen el máximo celo, celeridad y colaboración para que los órganos puedan hacer efectiva justicia. La misma sensación que permite pensar en la posibilidad de una jurisdicción supranacional común como parte de la evolución del Mercosur*”. In: LABRANO, 2001, p. 115.

³⁰⁸ JAEGER JUNIOR, 2006, p. 539.

³⁰⁹ “Antes da Segunda Guerra Mundial, os países latino-americanos ocuparam-se com questões específicas, como as ingerências dos países centrais e o pagamento da dívida externa. No pós-guerra, a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) apresentou uma polêmica versão sobre as relações econômicas centro-periferia. Nesse viés, começa a se desenvolver inicialmente o enfoque da

países do Mercosul, se encontra no âmbito da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais. O Tratado de Assunção dispõe que,

Nas relações com terceiros países, os Estados-Partes assegurarão condições eqüitativas de comércio. Para tal fim aplicarão suas legislações nacionais, para inibir importações cujos preços estejam influenciados por subsídios, dumping ou qualquer outra prática desleal. Paralelamente, os Estados-Partes coordenarão suas respectivas políticas nacionais com o objetivo de elaborar normas comuns sobre concorrência comercial.

É evidente a preocupação dos Estados-partes em se proteger contra subsídios, *dumping* ou qualquer outra prática geradora de distorções comerciais – os países em desenvolvimento historicamente sempre adotaram práticas protecionistas e o Tratado de Assunção buscou evitá-las. Em que pese a diferença no nível de desenvolvimento industrial dos Estados-partes, a compatibilidade na área agrícola foi um fator aglutinador para a formação do bloco.

Em seguida foram lançadas as bases para a zona de livre comércio – os países signatários não tributariam nem restringiriam as importações um do outro. A partir de 1º de janeiro de 1995 a zona de livre-comércio converteu-se em uma união aduaneira, o que significou que os integrantes poderiam cobrar as mesmas alíquotas nas importações dos demais países (Tarifa Externa Comum). Em 1996, Bolívia e Chile adquiriram o status de membros associados – o Chile encontra-se em processo de aquisição do status de membro pleno depois de resolver problemas territoriais com a Argentina.

As instituições definidas pelo Tratado de Assunção foram revistas em 1994 pelo Protocolo de Ouro Preto. O Protocolo encerra o chamado período provisório do bloco, em que se pretendia passar das negociações à implementação de uma união aduaneira.³¹⁰

Além de atribuir personalidade jurídica de direito internacional ao Mercosul, o Protocolo criou novas instituições e aumentou a responsabilidade dos órgãos criados em 1991. Cada país tem direito a um voto e as decisões devem ser unânimes. São três as

teoria da dependência, buscando uma explicação mais ampla à questão do subdesenvolvimento na América Latina”. OLIVEIRA, 2001, p. 49.

³¹⁰ As condições para o estabelecimento de uma União Aduaneira são tarifa zero (intrabloco), tarifa externa comum (extrabloco) e eliminação das barreiras não-tarifárias. O Mercosul é, desde 1º de janeiro de 1995, uma União Aduaneira com projeto de transformação em Mercado Comum.

instâncias decisórias: um Conselho (com funções políticas), um Grupo³¹¹ (com funções executivas) e uma Comissão Técnica.³¹²

Em 2004 entrou em vigor o Protocolo de Olivos (2002), que criou o Tribunal Arbitral Permanente de Revisão do Mercosul, com sede na cidade de Assunção, no Paraguai. Em dezembro de 2005 a Venezuela protocolou pedido de adesão ao Mercosul; em 4 de julho de 2006 seu ingresso ao bloco econômico foi formalizado em Caracas. Atualmente o bloco é considerado uma União Aduaneira (livre comércio intrazona e política comercial comum) de cinco países da América do Sul: Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela.³¹³

A integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu realizações em outros setores, como educação, justiça, cultura, transportes, energia e meio ambiente. Foram firmados vários acordos abrangendo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um *selo* para facilitar a cooperação, o intercâmbio e o trânsito aduaneiro de bens culturais.

Aos países do Mercosul falta acesso amplo à tecnologia de ponta pela falta de recursos financeiros, mas existe grande capacidade de expansão na produção de alimentos. Todos os integrantes do bloco latino-americano possuem vastas áreas que podem ser aproveitadas em atividades agroindustriais, bem como condições climáticas invejáveis.

Apesar das vantagens é fora de dúvida que mesmo o setor agrícola precisa ser fortalecido no Mercosul. Os países que compõem o bloco são grandes produtores

³¹¹ O Grupo Mercado Comum é assessorado em suas atividades por Subgrupos de Trabalho, Reuniões Especializadas e Grupos Ad Hoc, entre outros. Cada um desses foros auxiliares trata de temas específicos. Os Subgrupos de Trabalho (SGT) são: SGT 01 – Comunicações; SGT 02 – Mineração; SGT 03 – Regulamentos Técnicos; SGT 04 – Assuntos Financeiros; SGT 05 – Transportes e Infra-Estrutura; SGT 06 – Meio Ambiente; SGT 07 – Indústria; SGT 08 – Agricultura; SGT 09 – Energia; SGT 10 – Assuntos Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social; SGT 11 – Saúde; SGT 12 – Investimentos.

³¹² “Los órganos del Mercosur por tanto no tienen una representatividad diferente a la representación Estatal, pero han adquirido la independencia funcional de derecho internacional que les permite relacionarse con otros esquemas de integración en un plano directo. De acuerdo a la actual estructura funcional de los órganos del Mercosur no nos encontramos frente a órganos supranacionales, si bien en la práctica se puede percibir la incipiente aparición de los constituyen. Es previsible que para la concreción del Mercado Común, finalmente se defina la delegación funcional o de poder en el área del objetivo integrador, como órganos propiamente supranacionales para poder deslindar y acelerar el proceso de integración regional”. In: LABRANO, 1996, p. 22.

³¹³ “O Mercosul é hoje uma realidade econômica de dimensões continentais. Somando uma área total de pouco menos de 12 milhões de quilômetros quadrados, o que corresponde a mais de quatro vezes a União Européia, o Mercosul representa um mercado potencial de 200 milhões de habitantes e um PIB acumulado de mais de 1 trilhão de dólares, o que o coloca entre as quatro maiores economias do mundo, logo atrás do Nafta, União Européia e Japão”. In: MRE. Disponível: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.

primários e contam com políticas agrícolas, mas ainda não há iniciativas eficazes no sentido de implementar políticas públicas que atendam a todos os Estados.

Em sua agenda externa, o Mercosul inclui iniciativas nas esferas latino-americana, hemisférica e extra-hemisférica.³¹⁴ Destacam-se os seguintes temas: a) a negociação de acordos de livre comércio entre o Mercosul e os demais membros da ALADI; b) a implementação do Acordo-Quadro Inter-regional de Cooperação Econômica e Comercial, firmado em dezembro de 1995 entre o Mercosul e a CE;³¹⁵ c) a coordenação de posições no âmbito das negociações com vistas à formação da Área Hemisférica de Livre Comércio.

3.2.1 Considerações sobre a agricultura no Mercosul

A agricultura tem papel fundamental na dinâmica de integração comercial e na transformação econômica levada a cabo pelos cinco países do Mercosul e seus associados, Chile e Bolívia.

Esses foram setores-chave desde a formação do bloco, obrigando os países a implementar com maior ou menor sucesso várias políticas de desenvolvimento e reforma agrária. Com as iniciativas de desenvolvimento rural sustentável, o campo se tornou menos dependente da agricultura e passou a incluir toda a infra-estrutura social e produtiva, assim como a mão-de-obra, tornando-se um dos grandes pilares das economias regionais do Mercosul.³¹⁶

Ao analisar a realidade econômica do bloco, Augusto Jaeger Júnior ressalta que

A Argentina é rica em recursos naturais e possui um setor agrícola orientado para a exportação. Possui ainda um setor industrial produtor de diversos bens. O Brasil tem a maior economia do bloco,

³¹⁴ “Apesar de o Mercosul encontrar-se envolvido em diversas negociações comerciais, o atual regime comercial do bloco é relativamente simples. O comércio intrazona de bens encontra-se praticamente todo liberalizado, com exceção do comércio de açúcar e do setor automobilístico, que se beneficiam de regimes de transição. No entanto, algumas disciplinas comerciais fundamentais para o bom andamento do comércio intra-regional, tais como as regras de origem e os diversos procedimentos aduaneiros, não se encontram completamente harmonizadas. Também se configura como empecilho à circulação livre de mercadorias na região a aplicação indevida de medidas restritivas de defesa comercial e de restrição quantitativa”. In: CASTILHO, 2005, p. 162.

³¹⁵ O acordo entre CE e Mercosul será abordado nos tópicos seguintes.

³¹⁶ A superfície arável do Mercosul (sem Chile e Bolívia) ocupa cerca de 96.118 mil hectares, apresentando a seguinte distribuição relativa: Brasil: 65.200 mil ha (67,83%); Argentina, 27.200 mil ha (28,29%); Paraguai, 2.378 mil ha (2,47%); Uruguai, 1.340 mil ha (1,39%). In: InFoco, 2004, p. 1.

um setor agrícola bem desenvolvido, bem como de manufatura, mineração e de serviços. O Uruguai, com muito menos território e população, tem sua economia voltada para a prestação de serviços e para a produção agrícola. O Paraguai apresenta uma economia diferente da de seus parceiros. Identifica-se um setor da economia informal que é voltado para a importação e exportação de bens de consumo, desenvolvido por milhares de micro-empresas e vendedores ambulantes.³¹⁷

A população rural varia de país para país, mas é muito superior à média da CE.³¹⁸ A pecuária também se destaca na economia do Mercosul, principalmente pelas exportações de carne da Argentina, Brasil e Paraguai, sem falar do leite e laticínios. O Uruguai, por sua vez, é dos principais produtores mundiais de ovinos.

Nas culturas arvenses³¹⁹ de exportação é importante mencionar a soja e seus derivados. Milho e arroz destinam-se essencialmente ao consumo interno. Tanto o Brasil como a Argentina tendem a aumentar a produção de cereais, mas ainda não se destacam como grandes produtores mundiais. O café brasileiro, o açúcar de cana, o tabaco e o algodão são as grandes culturas de exportação.

O Mercosul tem investido na produção de frutas. Além da exportação de frutas frescas, vale mencionar o suco concentrado de laranja exportado pelo Brasil – maior produtor mundial – e o concentrado de tomate produzido no Paraguai.

Os cítricos do Mercosul ainda não concorrem com os da CE por causa da complementaridade das épocas de colheita, mas a situação tende a se alterar com a introdução de variedades tardias, como é o caso da laranja brasileira. Além de exportar frutas tropicais, o Mercosul tem uma expressiva produção de melão e uva, que começa a competir com a dos países da Europa.

O Brasil considera a agricultura o setor mais sensível no processo de integração do Mercosul devido ao grande volume de importações do setor³²⁰ e às reconhecidas vantagens comparativas do Estado do Rio Grande do Sul, que tem menor custo em relação à produtividade graças à fertilidade de seu solo e à topografia plana.

De forma geral, a maior concorrência se dará nas propriedades agrícolas, uma vez que as indústrias brasileiras de insumos, máquinas e processadoras de

³¹⁷ JAEGER JUNIOR, 2006, p. 540-541.

³¹⁸ A população rural pode ser assim considerada: “Uruguai, 8%; Argentina, 12%; Brasil, 18%; Paraguai, 43%” *In*: InFoco, 2004, p. 1.

³¹⁹ “A designação ‘culturas arvenses’ abrange um grande número de culturas anuais de particular importância, como o trigo, a cevada, o milho, o centeio, a colza, o girassol e as ervilhas”. *In*: Comissão Européia. Disponível em: <<http://ec.europa.eu>>. Acesso em: 30 jan. 2007.

³²⁰ Um total de 60% do produto importado dos países-membros do Mercosul. Ver, a respeito RODRIGUES; JANK, 1993, p. 2.

alimentos contam com maior economia de escala e têm vantagem em tecnologia de produto e *marketing*.

Apesar dos evidentes avanços, o Mercosul vem enfrentando severas crises. Dois exemplos são a desvalorização da moeda brasileira em janeiro de 1999, após grave processo especulativo que se seguiu à crise da economia asiática, em julho de 1997,³²¹ e o desrespeito da Argentina às metas instituídas pelo bloco. Os argentinos impuseram salvaguardas³²² ao Brasil nos setores de calçados, frangos, têxteis e automóveis, e quase provocaram a dissolução do bloco.

O Protocolo de Ouro Preto além de conferir ao Mercosul personalidade jurídica internacional³²³, instituiu regras sobre a tarifa externa comum. No entanto, para se chegar ao equilíbrio pretendido é necessário unificar as regras de aduana e da política

³²¹ “Ressalte-se que, em termos relativos, a agricultura brasileira deu resposta mais rápida à desvalorização cambial. A maior competitividade desse setor, aliás, é histórica, o que ficou evidente durante o período no qual a moeda brasileira esteve valorizada. Durante toda essa etapa pôde-se observar saldos comerciais agrícolas superiores a US\$ 12 bilhões, chegando a US\$ 15,2 bilhões em 1997, ano em que o *déficit* comercial total atingiu o ponto máximo de US\$ 8,5 bilhões. Após a desvalorização o setor voltou a manifestar seu maior dinamismo: enquanto as importações agrícolas se reduziram em cerca de 30%, o declínio nos demais produtos foi de cerca de 13%. Essa comparação entre os anos de 1998 e 1999 referente às exportações também foi mais favorável para a agricultura. Embora o setor também tenha registrado declínio nas exportações, da ordem de 5,8%, os produtos não-agrícolas mostraram redução de 6,3%. O desempenho da agricultura poderia ter sido ainda melhor, não fosse a elevada concentração das exportações em poucas mercadorias. Em 1999, por exemplo, apenas 10 produtos perfizeram 70% do valor das exportações agrícolas. Embora 7 deles tenham apresentado aumento da quantidade exportada, 7 também tiveram queda nos preços. Como o efeito da redução dos preços médios foi superior ao aumento do volume exportado, dentre os 10 principais produtos mencionados apenas 4 apresentaram aumento do valor das exportações [...] O comércio de produtos agrícolas após a desvalorização do real teria obtido resultados mais positivos em termos de aumento das receitas com exportação, mesmo nos casos em que houve queda nos preços, se a pauta de exportação fosse mais diversificada e, em particular, se predominassem produtos de maior valor adicionado, que apresentassem maior elasticidade-preço”. In: IEA. Disponível em: <www.iea.sp.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2007.

³²² “No âmbito da OMC, salvaguardas são medidas adotadas pelos governos, tais como elevação de tarifas além dos níveis consolidados, ou estabelecimento de restrições quantitativas às importações (quotas), com o objetivo de dar uma proteção temporária à indústria doméstica contra surtos de importações que estiverem causando ou ameaçando causar um grave prejuízo a essa indústria. Por isso, são também conhecidas como ‘cláusulas de escape’, pois são impostas como um ‘remédio’ contra importações legais e permitidas, mas que causam prejuízo à indústria nacional. A diferença entre salvaguardas e direitos antidumping e medidas compensatórias é que salvaguardas não são utilizadas no combate de práticas desleais de comércio, enquanto este é o objetivo primordial dos outros dois remédios comerciais acima mencionados. Outra diferença é que as salvaguardas são aplicadas com base na cláusula da Nação Mais Favorecida, ou seja, são aplicadas a todos os Membros da OMC indistintamente, enquanto os direitos antidumping e medidas compensatórias são aplicados a empresas ou países específicos que foram objeto de investigações. Ademais, as salvaguardas têm um prazo máximo de aplicação de três anos. Passado esse prazo, devem ser negociadas compensações com os países cujas exportações foram afetadas, caso o país importador deseje manter em vigor a medida de salvaguarda. Cabe salientar que salvaguardas só podem ser acionadas por período determinado de tempo. O artigo XIX do GATT e o Acordo de Salvaguardas da OMC permitem que um país eleve suas tarifas ou imponha outras restrições quando determinadas importações ferirem ou ameaçarem a competitividade de produtores domésticos de bens e/ou serviços. Salvaguardas podem existir, em diferentes formas, no âmbito de Acordos Regionais de Comércio, sempre com o objetivo de conceder proteção temporária em razão de surtos de importação”. In: Ícone. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 5 jan. 2006.

³²³ Sobre a personalidade jurídica do Mercosul, ver VENTURA, 2003, p. 61 e ss.

de comércio exterior, além de harmonizar as legislações nacionais relativas a impostos indiretos e normas técnicas.

As dificuldades por que passam os Estados-partes do Mercosul, tanto em nível doméstico como no conjunto, são obstáculos a uma integração que ultrapasse a esfera comercial. As crises e divergências verificadas durante a formação do bloco afetaram a agricultura e dificultaram a integração do setor. Segundo Roberto Rodrigues e Marcos Sawaya Jank, os principais problemas são a harmonização das políticas macroeconômicas, a fixação da Tarifa Externa Comum (TEC) e a harmonização das políticas comercial e agrícola, conforme passa a ser analisado.

a) Harmonização das políticas macroeconômicas

As divergências na condução das políticas monetária (controle da moeda, taxas de juro etc.), fiscal e cambial³²⁴ podem ser consideradas o principal obstáculo para a formação do Mercosul. A base para a formação de um mercado comum é que os países-membros alcancem um mínimo de estabilidade econômica. Um dos fatores de desestabilização, no caso do Mercosul, ainda é o perfil da economia brasileira, marcada por desajustes nos preços relativos, moeda desacreditada, altas taxas de juros, concentração de renda e falta de investimentos em setores estratégicos. A incidência de impostos sobre a produção agrícola e agroindustrial no Brasil é também superior à de seus parceiros de bloco.³²⁵

Já a Argentina perdeu competitividade externa de forma drástica e precisou adotar diversas medidas de caráter paliativo: redução da carga tributária, incentivos à exportação, aumento da taxa de estatística sobre importações, adoção de salvaguardas

³²⁴ Ao analisar a política cambial, Clodoaldo Bueno menciona que ela “está sujeita às concepções diversas dos homens que exercem o poder. A mudança da política cambial brasileira ameaça provocar transtornos à economia do vizinho platino, dando força à idéia da necessidade de uma moeda comum para o bloco”. *In*: BUENO, 1999, p. 275.

³²⁵ “Na verdade, o pacote econômico adotado pelo governo argentino em outubro de 1992 – que instituiu a política de reembolsos (‘reintegro’), a virtual eliminação dos direitos de exportação (‘retenciones’), a eliminação da contribuição ao Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária (INTA) e do Imposto sobre Combustíveis e Lubrificantes – criou vantagens competitivas para a Argentina, o mesmo se passando com o Paraguai e o Uruguai. No Brasil, ao contrário, o déficit fiscal crônico tem levado o governo a pretender ampliar a incidência de alguns impostos (IRPF, IOF e IPI) e até eventualmente a criar novos impostos (IPMF)”. *In*: RODRIGUES; JANK, 1993, p. 2.

comerciais e abertura de processos *antidumping*³²⁶ contra a “invasão” de produtos brasileiros.

Entre as políticas macroeconômicas, a questão agrícola tem sido objeto de acirrada polêmica, principalmente no que se refere ao papel do poder público. Na Rodada Uruguai, por exemplo, a agricultura dominou as discussões e adiou todos os demais itens da agenda de negociações. Daí a importância de fazer convergir as políticas agrícolas quando se pretende consolidar um mercado comum.

A crescente integração dos Estados nacionais em blocos continentais, assim como o estreitamento dos vínculos econômicos, aponta a necessidade de se estabelecer instrumentos que subsidiem a coordenação de políticas macroeconômicas. Até porque as ações de um país podem afetar significativamente a vida dos demais.

b) Fixação da Tarifa Externa Comum

A Tarifa Externa Comum (TEC) do Mercosul constitui o elemento central para a consolidação da União Aduaneira e a conformação do Mercado Comum. No comércio entre os Estados que compõem o Mercosul não há imposto de importação – alíquota zero, conforme o Tratado de Assunção. Porém, quando houver importações de um terceiro país será aplicada a TEC. A tarifa aplicada pelos países do Mercosul é a consolidada na OMC – as exceções se resumem aos membros da ALADI.³²⁷

³²⁶ “*Dumping* significa discriminação de preços. É uma prática tipicamente privada, ou seja, realizada por empresas situadas no exterior, e ocorre sempre que uma ou mais empresas exportam seus produtos a um preço inferior àquele praticado nas operações de venda normais no seu mercado local. Envolve a comprovação de três etapas: a existência do *dumping*, o dano à indústria local do país importador e a relação causal entre *dumping* e dano. Em caso de comprovação, o direito antidumping será baseado na diferença entre o preço de exportação praticado por aquela(s) empresa(s) e o valor normal das vendas no seu país de origem, conferindo o direito à imposição de taxas antidumping (*antidumping duties*). A utilização de medidas antidumping deve estar atrelada à verificação detalhada das vendas passadas e do cálculo de custos dos países em investigação, bem como seguir as regras da OMC, devendo cessar imediatamente se ficar claro que a margem de *dumping* praticado é insignificante (menos de 2% do preço de exportação do produto) ou se o volume de produtos importados sobre os quais houve *dumping* for desprezível”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2005.

³²⁷ “No que tange à Tarifa Externa Comum persistem algumas exceções nacionais, cujas listas variam segundo os países-membros e fazem com que a tarifa aplicada seja diferente segundo cada país. A maioria das exceções concerne a bens de capital. Além das exceções, Argentina e Paraguai ainda aplicam sobretaxas aduaneiras. [...] A média tarifária simples do Mercosul é de 14,6%, sendo a tarifa média referente aos produtos de origem agrícola – 13,3% – inferior à aplicada aos produtos manufaturados – 15% (a Tabela 4 apresenta a tarifa NMF que os quatro países aplicam, inclusive sobre as importações européias). Essa é uma média simples dos quatro países – não se ponderou nem pelo peso do país nem pelo peso dos produtos nas importações. Se ponderarmos pelo peso dos países nas importações do bloco, a média das tarifas para os produtos manufaturados – ponderando-se apenas pelo peso dos países, mas

Desse modo, a TEC é uma tarifa igual ou comum que incide sobre produtos importados de países não-pertencentes ao bloco. Por sua especificidade, as normas relativas à TEC estão sujeitas a procedimentos próprios e sistematizados de aprovação e incorporação, concebidos com a finalidade de confirmar sua viabilidade técnica e jurídica. A adequada aplicação das normas relativas à modificação da TEC pressupõe uniformidade e celeridade no processo de incorporação dessas normas aos ordenamentos jurídicos dos Estados-partes.

Roberto Rodrigues e Marcos Sawaya Jank explicam que

Para o setor agroindustrial a filosofia vigente no governo brasileiro neste momento é fixar tarifas mais baixas para matérias-primas agrícolas e tarifas mais altas para produtos elaborados, isto é, protege-se mais o insumo, as máquinas agrícolas e o alimento processado do que o produto agrícola, como sempre ocorreu na história do País. É importante sublinhar este fato: nas últimas décadas a agricultura brasileira sempre esteve mais aberta ao exterior, face às constantes isenções de tarifas no interesse do abastecimento doméstico de curto prazo. Já os segmentos agroindustriais que estão ‘antes’ e ‘depois’ da fazenda foram quase sempre protegidos por tarifas alfandegárias elevadas, dentro do conceito de ‘indústria nascente’ do hoje exaurido modelo de substituição de importações.³²⁸

Ao contrário dos demais países do Mercosul, o Brasil importa regularmente importantes volumes de produtos agrícolas altamente subsidiados no mercado internacional, como trigo, leite em pó, carne bovina, milho, algodão e arroz – e a TEC determinará o padrão de comércio e de investimentos no Mercosul.

É preciso registrar, no entanto, que os direitos compensatórios são cabíveis ou aplicáveis depois de causado o dano. Eles implicam pesados custos de difícil comprovação, sem falar no desafio que representa impor direitos compensatórios a potências comerciais como a CE e os Estados Unidos, com características negociais agressivas e um histórico de retaliação.

A TEC é a única medida verdadeiramente cautelar para neutralizar subsídios de origem nas condições brasileiras, onde prevalecem dificuldades quase intransponíveis para a aplicação de direitos compensatórios, com desastrosas consequências para o setor agrícola.³²⁹

sem ponderação por produto (média simples) – passa de 15% para 15,6%, como reflexo do maior protecionismo por parte dos parceiros maiores”. In: CASTILHO, 2005, p. 166.

³²⁸ RODRIGUES; JANK, 1993, p. 3.

³²⁹ Cita-se como exemplo o “Contencioso Brasil-EUA sobre Subsídios ao Algodão” (*The United States – Subsidies on Upland Cotton Case - DS 267*).

c) Harmonização da política comercial

No que tange à harmonização da política comercial, os principais pontos são a legislação *antidumping* e anti-subsídios (direitos compensatórios), as regras de origem³³⁰ e as salvaguardas comerciais. Sabe-se que o fortalecimento do bloco econômico depende da eficiência e do rigor na aplicação destes instrumentos. A melhoria do sistema de comercialização, transportes, armazenagem e energia, bem como a implementação das normas técnicas e padrões de qualidade, podem facilmente converter-se em barreiras não-tarifárias se as negociações não forem conduzidas com cuidado.

Ao comparar o processo de formação do Mercosul com o do Mercado Comum Europeu observa-se dois fatos. Primeiro, que ainda há enorme carência de bons estudos técnico-econômicos sobre a integração, apesar dos avanços registrados; segundo, falta ainda uma definição clara de estratégias nacionais. Para a estabilidade de um mercado comum é necessário um marco regulador comum de *antidumping* e de utilização de subsídios por empresas e países extrazona, bem como de defesa da concorrência intrazona.

d) Harmonização da política agrícola

A política agrícola é um tema que permanece polêmico mesmo em blocos cuja estruturação se encontra mais avançada. O exemplo da CE³³¹ evidencia que o êxito do processo de integração se liga diretamente à questão agrícola. Da mesma forma, um mercado agrícola livre de barreiras é fundamental para alcançar a liberalização de manufaturados e vice-versa.

³³⁰ Os instrumentos normativos básicos que regulam o regime de origem no Mercosul são a Decisão do Conselho Mercado Comum nº 06/94; o XXII Protocolo Adicional ao Acordo de Complementação Econômica nº 18 (ACE 18); a Diretiva da Comissão do Mercosul nº 12/96, que aprova a instrução para o controle de certificados de origem do Mercosul por parte das administrações alfandegárias e a instrução das entidades habilitadas para emitir certificados de origem; e a Instrução Geral 009/99 da Direção Geral de Alfândegas sobre requerimentos informativos ao exterior, que dizem respeito aos certificados de origem e à determinação do caráter originário de bens importados. Ver, a respeito WITLER, 2006, p. 128 e ss.

³³¹ “Em termos de competitividade, a UE é o maior mercado importador e o segundo maior exportador de produtos agrícolas no mundo. E a participação da UE nas exportações mundiais não é só de destaque; também aumentou consideravelmente após a adoção da Política Agrícola Comum (PAC)”. In: LEITE; DIZ; RODRIGUES, 1998, p. 297.

Alguns especialistas afirmam, não sem contestação, que as dificuldades enfrentadas pela CE para a implementação de uma política agrícola comum foram maiores do que as que envolvem a estruturação do Mercosul. Um ponto favorável ao bloco latino-americano é a possibilidade de harmonização das políticas nacionais.³³²

Com desempenhos setoriais que evidenciam sua competitividade, é difícil explicar por que se registraram tão poucos avanços na harmonização das políticas agrícolas e nas negociações sobre produtos considerados “sensíveis”, cujas tarifas não foram reduzidas a zero no comércio interno do Mercosul. Como os integrantes do bloco competem na produção e exportação de diversos itens, é fundamental desenvolver uma política agrícola que assegure a livre concorrência. E aí entra um aspecto essencial: a vontade política de superar os desafios. Infelizmente, vontade política é artigo raro entre países cujos interesses comerciais divergem e que priorizam diferentes setores em sua economia.

Para o Brasil, os pontos-chave são o equilíbrio interno, a manutenção do emprego rural e a redução do custo da alimentação para aumentar o salário real dos trabalhadores urbanos. Já para os argentinos o mais importante é o aumento das exportações e da capacidade do setor agrícola exportador em atrair capital financeiro e de risco.

Assim, a política agrícola como um todo precisará de várias reformulações para alcançar os propósitos do Tratado de Assunção, até atingir uma harmonização satisfatória dos sistemas.³³³ E essa harmonia não será alcançada sem um tratamento justo para todos os países-partes, respeitando o ritmo de desenvolvimento de cada um e as diferenças entre eles.

³³² No que tange aos aspectos jurídicos da agricultura do Mercosul, Marcelo Colombelli Mezzomo menciona que “são notórias as vantagens na aproximação da legislação pertinente aos contratos em geral, em especial aos agrários, como meios de incremento ao intercâmbio contratual entre partes dos diversos estados. É pensar na possibilidade de sociedades, na acepção mais vulgar e atécnica, cada vez mais freqüentes, permitindo a troca de experiências, tecnologia de produção e promovendo a preparação para enfrentar a concorrência [...] os obstáculos a serem transpostos na busca de uma eventual elaboração legislativa comum não constituem óbices intransponíveis, ainda que restem diferenças apreciáveis no trato dos contratos agrários. A raiz romano-canônica de nosso Direito traz como consequência uma proximidade ôntica, estrutural e funcional nas novas opções jurídicas, o que diminui possíveis traumas estruturais nos sistemas caso venhamos a caminhar rumo a uma elaboração legislativa comum”. *In*: MEZZOMO, 2007.

³³³ “Coordenação é a palavra-chave para estimular a série de transformações que as políticas internas de cada país deverão sofrer. Cooperação será o ponto de apoio básico que os países deverão manter em suas metas, de maneira que um auxilie mutuamente o outro sem que haja cobranças ou inimizades entre os mesmos”. *In*: LEITE; DIZ; RODRIGUES, 1998, p. 299.

Por mais cautela e imparcialidade que se adote, o caminho a ser seguido pela agricultura do Mercosul não se concretizará sem uma harmonização tributária consistente.³³⁴

3.3 O FORTALECIMENTO DOS VÍNCULOS ENTRE EUROPA E AMÉRICA LATINA

A relação entre o Mercosul e a CE possui condicionantes que antecedem tanto a assinatura do Tratado de Assunção, que criou o Mercosul em março de 1991, quanto a do Tratado de Maastricht, que criou a UE em fevereiro de 1992. Não faltam razões para fortalecer os vínculos entre a Europa e a América Latina.

O processo de redemocratização latino-americano foi sem dúvida um fator determinante de aproximação entre os dois blocos, sem falar nos laços históricos e culturais. Pode-se mencionar ainda o interesse recíproco em questões como desenvolvimento sustentável, regionalismo aberto e acesso privilegiado aos respectivos mercados.

Apesar das simetrias, a integração da CE e do Mercosul apresenta evidentes diferenças de metodologia, avanços e experiências. No dizer de Roland Freudenstein, a primeira e mais importante diferença reside no princípio da soberania compartilhada³³⁵ adotado pela CE. “Era preciso tornar impossível a guerra entre as nações do Velho

³³⁴ “O grande problema a ser enfrentado na análise tributária dos países-membros refere-se principalmente à supressão das barreiras fiscais, com implicações diretas sobre os impostos indiretos, tais como o IVA (imposto sobre o valor agregado, existente na Argentina e no Uruguai) e o ICMS (imposto sobre circulação de mercadorias e serviços, existente no Brasil). [...] Quanto à harmonização tributária, deve-se concentrar na efetivação de um Código Comum, que irá facilitar sobremaneira as questões que tiverem sido colocadas como realmente importantes, fazendo com que haja um estrito cumprimento das normas previstas em tal Código. Os reflexos das estruturas tributárias recaem, sem sombra de dúvida, sobre as políticas agrícolas internas de cada país. Urge, portanto, que se faça uma adequação positiva para todos os integrantes do Mercosul, de modo a acelerar corretamente a tão sonhada integração”. In: LEITE; DIZ; RODRIGUES, 1998, p. 299 e 301.

³³⁵ A soberania clássica determinada por Jean Bodin, no século XVI, em *Os seis livros da república*, definia a soberania como um poder absoluto e perpétuo, ao qual jamais se poderia impor qualquer limite nem responsabilidade. Bodin defendeu inclusive que o poder soberano não se sujeitava sequer às próprias leis por ele ditadas. A soberania absoluta, admitia Jean Bodin, seria limitada pelo direito natural e pelo direito das gentes – de onde se conclui que nunca existiu de fato. Com a aceleração dos movimentos de integração, o próprio conceito de soberania flexibilizou-se, sendo a Comunidade Européia um exemplo de soberania compartilhada, na qual os Estados, antes absolutos, compartilham sua soberania com um órgão supranacional.

Continente. Compartilhar a soberania nacional com base em leis aprovadas conjuntamente tornou-se o princípio condutor desse novo conceito”.³³⁶

Além disso, o Mercosul e a CE iniciaram seus processos de integração em momentos históricos diferentes. O do bloco europeu começou após a Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra Fria,³³⁷ enquanto o do Mercosul teve início no final da Guerra Fria, coincidindo com a crescente globalização econômica. Da mesma forma os fatores que determinaram a associação dos europeus são diversos dos que influíram sobre os latino-americanos. Na Europa prevaleceram razões de estratégia político-militar (como o controle da produção de carvão e do aço) e de ordem econômico-social (como a pobreza e carência de produtos alimentares do pós-guerra); na América do Sul as razões foram essencialmente econômicas.³³⁸ O Mercosul busca a instituição de um mercado comum por meio de uma união aduaneira e da livre circulação dos bens e pessoas, enquanto o bloco europeu preconiza uma união econômica e monetária, além da integração política.

É preciso considerar ainda as diferenças estruturais e orgânicas. O Mercosul assenta-se no princípio da intergovernabilidade³³⁹ e da igualdade jurídica³⁴⁰ e funcional

³³⁶ FREUDENSTEIN, 2005, p. 53.

³³⁷ A Guerra Fria é a denominação dada ao conflito político-ideológico entre os Estados Unidos, defensores do capitalismo, e a União Soviética (URSS), defensora do socialismo, compreendendo o período entre o final da Segunda Guerra Mundial e a extinção da União Soviética (1945-1991).

³³⁸ Ao analisar a nova ordem mundial, André Franco Montoro afirma que a “integração na América Latina não é apenas a aspiração ou o ponto de vista de alguns grupos. Não é também uma opção facultativa. Ela é hoje um imperativo histórico e caminho necessário para o desenvolvimento econômico, social e político dos países da região e para sua integração competitiva na economia mundial [...] Juntas, as nações latino-americanas possuem população, recursos naturais e peso político que, se adequadamente combinados, colocarão a região entre as principais economias mundiais. Separadas e divididas, elas se reduzirão a um conjunto de populações pobres e regimes políticos instáveis”. In: MONTORO, 1995, p. 5-6.

³³⁹ “Entre tantas alternativas levantadas e indicadas pela doutrina sobressai a forte indicação de que o bloco devesse adotar um regime supranacional para a solução de todos os problemas”. In: JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 534. “O intergovernamentalismo representa a forma na qual a convergência entre os interesses do Brasil e da Argentina se articularam no processo de construção e institucionalização do Mercosul. Esta forma político-administrativa decorre dos desejos de integração e, ao mesmo tempo, das fragilidades inerentes aos países envolvidos e ao contexto do Cone Sul. [...] Por sua vez, o sistema europeu, que combina instituições intergovernamentais com supranacionais, organismos burocráticos com representativos, possui o mais complexo aparato político-administrativo em nível regional. Neste caso, o Mercosul também não pode ser confundido com um projeto de raízes e processo de considerável dissimilitude do seu. É verdade que o caso europeu oferece a mais importante referência histórica e política para a construção dos novos projetos regionais. Seu melhor exemplo é a idéia de que todo projeto regional tem como núcleo original a cooperação entre duas nações fortes e próximas na forma de acordos binacionais e integração”. In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de, 2001, p. 59.

³⁴⁰ “Ao preservar o exercício de suas competências soberanas, os Estados-Partes do Mercosul timbraram uma vontade política inequívoca: almejam um mercado comum, mas os órgãos de decisão e a produção normativa devem obedecer ao regime de incorporação que caracteriza as relações internacionais entre Estados, disciplinadas no Direito Internacional Público em geral, vale dizer, as decisões e as normas geradas nas instituições e nos órgãos do Mercosul dependem, para sua aplicação e execução, do seu

dos Estados-partes, enquanto a CE se baseia no institucionalismo e no princípio da proporcionalidade e desigualdade funcional dos estados-membros, com órgãos representativos dos governos e órgãos próprios da organização.

A CE possui um núcleo de países altamente industrializados, com estrutura econômica e grau de desenvolvimento maiores que o dos países do Mercosul, todos num estágio intermediário de industrialização.

Segundo Félix Peña, alguns pontos podem ser destacados para demonstrar as diferenças na formação e desenvolvimento dos dois blocos:

O primeiro é que o Tratado de Roma, que criou em 1957 a Comunidade Econômica Européia, teve 248 artigos, enquanto que o tratado de Assunção, que criou o Mercosul em 1991, tem apenas 28 artigos. Isso é somente um reflexo da existência de sistemas jurídicos próprios de cada região, que têm distintos graus de complexidade e de evolução. No caso europeu, por exemplo, os países que se incorporaram como novos membros em 1^o de maio de 2004 tiveram de adotar um ‘ativo comunitário’ refletido em aproximadamente 80 mil páginas de normas e regulamentações. O segundo exemplo é que no caso europeu desde o começo se estabeleceu dois órgãos principais integrados por funcionários que não respondem a instruções de seus respectivos governos: a Comissão e a Corte de Justiça. Eles trazem uma visão comum independente na formulação de decisões comunitárias e asseguram a primazia do direito no desenvolvimento do processo de integração. Além disso, permitem proteger os interesses dos sócios de menor dimensão econômica relativa.³⁴¹

O intercâmbio entre a CE e a América Latina pode ser dividido em cinco grandes fases. A primeira teve lugar de 1957 até 1970, quando se estabeleceram relações bilaterais limitadas entre os primeiros membros da então CEE e os países latino-americanos.³⁴² Nessa fase a América Latina foi o principal parceiro comercial do bloco europeu,³⁴³ em que pese as debilidades nos vínculos inter-regionais.³⁴⁴

recebimento pelas ordens jurídicas nacionais, mediante os respectivos procedimentos próprios. Na União Européia, ao contrário, os órgãos que compõem sua estrutura institucional produzem ‘direito próprio’, isto é, legislam e estabelecem critérios de produção legislativa no interesse da comunidade e não dos seus Estados-membros. Para tanto, o Tratado de Roma, de 1957, que instituiu as Comunidades Europeias, dotou o Conselho e a Comissão de poderes de expedir regulamentos e diretivas com o objetivo de determinar o interesse e o alcance da vontade comunitária”. In: BASTOS; BASTOS, 2001, p. 319.

³⁴¹ PEÑA, 2005, p. 34.

³⁴² “O Brasil assinou o seu primeiro acordo com a CE, mais precisamente com a Comunidade Européia de Energia Atômica (CEEa), em 1961. Esse acordo versava sobre a utilização pacífica de recursos nucleares. Em 1974 o Brasil e a CE assinaram um ‘acordo de primeira geração’, substituído por outro de ‘segunda geração’ em 1982. Finalmente, em 1992, um acordo de ‘terceira geração’ foi assinado”. In: AMOROSO, 1997.

³⁴³ “Pour le MERCOSUR, l’Union européenne est traditionnellement le principal partenaire commercial avec plus du quart des exportations totales de la région. C’est en particulier un débouché très important pour des exportations agricoles majeures, comme le soja et le café. Toutefois, ces dernières années, la

Dois fatores determinam a relação comercial entre europeus e latino-americanos. O primeiro é a percepção europeia da influência norte-americana na América Latina; o segundo, a adoção de medidas protecionistas leoninas pela CE a partir da década de 1960. Nesse sentido, a PAC se tornou a base da consolidação do bloco europeu, com o objetivo de conter o êxodo rural,³⁴⁵ assegurar ao consumidor alimentos a preços acessíveis e estáveis e garantir aos agricultores um pagamento proporcional ao seu trabalho. As metas foram efetivamente atingidas, mas a PAC converteu-se, ao longo dos anos, num fator de distorção do comércio internacional.

A segunda fase transcorreu entre 1970 e 1982,³⁴⁶ quando o diálogo formal foi instituído através dos chamados “acordos de primeira geração”, firmados isoladamente entre a CE e alguns países latino-americanos. Os acordos de primeira geração eram limitados a questões comerciais.³⁴⁷

croissance chinoise a été telle, que ce pays apparaît désormais comme un débouché important. Si le marché chinois absorbe toujours des exportations bien moindres que l'UE, celles-ci augmentent bien plus rapidement, ce qui n'est pas sans peser sur la négociation UE-MERCOSUR. Sur un plan d'économie politique, ceci rend moins intense la pression sur les diplomates mercosulins pour un accord rapide avec l'UE, malgré les maigres avancées réalisées pour un accord avec l'Amérique du Nord et l'échec des négociations multilatérales”. In: DROGUÉ; RAMOS, 2005, p. 1.

³⁴⁴ “La falta de tradición en las relaciones de los seis Estados-miembros de la recién Comunidad Europea con América Latina, así como el escaso desarrollo de ambos procesos de integración, limitaban obviamente las posibilidades de relaciones materiales y formales, restringiéndose por tanto éstas al bilateralismo. Esta doble circunstancia, junto con la hegemonía norteamericana en la región, explica la baja intensidad de las relaciones birregionales iniciales. Por ello, se puede decir que las relaciones son limitadas porque las condiciones no permiten mayores niveles de vinculación, es decir que no existe por parte europea un olvido premeditado de América Latina, sino la imposibilidad real de desarrollar un nivel más alto de relación”. In: TEJADA apud LUQUINI, 2003, p. 278-279.

³⁴⁵ “Apesar dos subsídios, a PAC não conseguiu conter um intenso êxodo de produtores na UE, que conta hoje com um terço dos agricultores que tinha em 1960. Estima-se que a população agrícola europeia esteja diminuindo 3% ao ano e já represente menos de 5% da PEA; apesar de a PAC ter-se tornado menos produtivista após as reformas ocorridas nos anos 80 e 90, certos grupos privilegiados (os produtores da Bacia Parisiense, por exemplo) continuam recebendo muito mais subsídios que outros, e as disparidades entre países e regiões da Europa continuam enormes; crescente custo de uma política dirigida a um número cada vez menor de beneficiários põe em questão se essa categoria não estaria consumindo escassos recursos que ajudariam a reduzir o desemprego urbano; crescentes custos ambientais da agricultura intensiva e recorrentes problemas sanitários (vaca louca, hormônios, dioxina etc.) mostram que certos modelos agrícolas tornaram-se incompatíveis com as atuais preocupações de qualidade e sanidade dos europeus”. In: JANK, 1999.

³⁴⁶ “A Argentina foi o primeiro país latino-americano a assinar, em 1971, um acordo comercial com a CE, prorrogado até 1980. Entretanto, a Guerra das Malvinas, em 1982, teve conseqüências negativas até 1989, quando um tratado de paz foi finalmente assinado entre a Argentina e o Reino Unido, membro extremamente importante da CE. Com o processo de paz finalmente concluído, foi possível assinar, no ano seguinte, o ‘acordo de terceira geração’, caracterizado pela cláusula de nação mais favorecida, concedida a Argentina, e pela exigência de respeito pela democracia e pelos direitos humanos”. In: AMOROSO, 1997.

³⁴⁷ “Durante os anos 70 é importante ressaltar a disparidade da situação política vivida por ambas as regiões, pois enquanto a Europa avança em seu projeto de integração regional, a América Latina estava submersa nas ditaduras locais, o que representava um fator dificultador para o avanço da integração latino-americana [...] Apesar desta circunstância, as relações entre América Latina e Europa, baseadas no diálogo formal bi-regional, receberam um novo impulso no início dos anos 70, a partir da assinatura dos *Acordos de Primeira Geração*, de alcance muito limitado e específico. Estes acordos foram firmados com

A terceira fase foi de 1982 a 1986. Incrementou-se o diálogo inter-regional com a criação do Grupo do Rio,³⁴⁸ em 1986, e com os “acordos de segunda geração”,³⁴⁹ que superaram o âmbito meramente comercial para incluir a cooperação e ajuda oficial ao desenvolvimento.

A quarta fase ocorreu entre 1986 e 1990, quando foi introduzido o diálogo político graças ao Ato Único Europeu, que ampliou a competência da CE. Também foram decisivos a entrada de Portugal e Espanha na CE e a redemocratização dos países latino-americanos. Neste período as relações entre a Europa e a América Latina começam a se transformar.³⁵⁰ Os países do Mercosul mantiveram superávit em relação a CE, ainda que as exportações tenham crescido a uma taxa inferior a de seus concorrentes no mercado europeu. Já nos anos 1990 as exportações européias tiveram um forte incremento e reverteram o superávit do Mercosul.³⁵¹

As transformações ocorridas na América Latina durante a década de 1990 tiveram origem em meados dos anos 1980, quando os países da região, por imposição do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, implantaram reformas econômicas para superar a crise crônica decorrente de sua dívida externa. No mesmo período a maioria dos países latino-americanos havia solicitado ingresso no GATT e se registraram avanços no diálogo político da região. Todo esse contexto despertou o interesse da CE pela América Latina.

os países latino-americanos de maior potencial econômico: Argentina (1971), Uruguai (1973), Brasil (1974) e México (1975)”. In: LUQUINI, 2003, p. 280.

³⁴⁸ “O Mecanismo Permanente de Consulta e Concertação Política – Grupo do Rio (GRIO) – foi criado em 1986, no Rio de Janeiro. Dele fazem parte Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Venezuela, Uruguai e um representante da Comunidade do Caribe/CARICOM. A partir da *Cúpula de Cartagena* (junho de 2000), Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua e República Dominicana participam do GRIO como membros plenos e individuais, e não mais sob a forma de representação rotativa como vinha ocorrendo até então”. In: MRE. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2006.

³⁴⁹ “O primeiro país latino-americano a se beneficiar desta nova categoria de acordos foi o Brasil, em 1980, seguido pelos integrantes do Grupo Andino, em 1983, e pelos países centro-americanos, em 1985”. In: LUQUINI, 2003, p. 282.

³⁵⁰ “Merece ser destacada a participação da Comunidade Européia na solução do conflito centro-americano envolvendo El Salvador e Nicarágua, no início da década de 80. A atuação diplomática européia a favor de uma solução negociada entre os países da região, apoiando as iniciativas locais, materializadas no *Plano de Contadora*, manteve a Comunidade Européia distante da postura intervencionista adotada por Estados Unidos, deixando clara a diferença conceitual existente entre ambos os sujeitos a respeito da natureza do conflito”. In: LUQUINI, 2003, p. 281.

³⁵¹ “O comércio UE-Mercosul tem importância bastante dispar para as duas regiões: enquanto a União Européia é o principal parceiro do Mercosul, respondendo por cerca de 25% do comércio total do bloco, os quatro países do Cone Sul respondem por menos de 2,2% do comércio total da UE extrabloco. E isso depois de uma década de crescimento relativamente acelerado do intercâmbio bilateral. Na realidade, os dois blocos já foram bastante mais próximos no passado”. In: CASTILHO, 2005, p. 156.

A partir dos anos 1990, a globalização impulsionou o processo de integração regional tanto na América Latina como na Europa.³⁵² Independentemente do saldo comercial ter favorecido um ou outro bloco, o volume de comércio entre as duas regiões cresceu nos anos seguintes³⁵³ devido ao crescimento das economias latino-americanas durante parte da década³⁵⁴ e à liberalização de suas economias – reforçada pela sobrevalorização das moedas dos países do Mercosul.

A última fase começou em 1991 e se estende até nossos dias. As relações do bloco europeu com a América Latina assumiram caráter mais complexo e sistemático, com uma significativa ampliação da cooperação econômico-financeira e do apoio ao desenvolvimento. Nesse contexto concretizaram-se os chamados “acordos de terceira geração”.³⁵⁵ Os “acordos de quarta geração”,³⁵⁶ instituídos a partir de 1994, estabelecem um novo patamar nas relações inter-regionais, baseado na idéia de associação.

Até 1997 o comércio entre os países do Mercosul cresceu de forma extraordinária³⁵⁷ – Augusto Jaeger Júnior lembra que o Mercosul, “com tais resultados, tornou-se o terceiro mais importante bloco econômico do mundo”.³⁵⁸ A partir da desvalorização da moeda brasileira, em 1999, e da queda no nível de renda dos países

³⁵² “O processo de transformação do sistema internacional passou por uma profunda aceleração a partir do final da década de 80, em virtude das grandes transformações derivadas da queda do muro de Berlim, do desmantelamento da União Soviética, do fim da bipolaridade mundial e da Guerra Fria, fatores que haviam caracterizado as relações internacionais do período posterior à Segunda Guerra Mundial. Consequentemente, os atores internacionais, estatais ou não, tiveram que reconsiderar seus interesses e estratégias, em função da necessidade de encontrar uma nova posição dentro do cenário mundial que se desenhava”. In: LUQUINI, 2003, p. 284.

³⁵³ Segundo dados do Instituto de Relaciones Eurolatinoamericanas (IRELA), durante o ano de 1996, 62,3% do total da ajuda destinada a América Latina vieram dos 15 estados-membros da CE, alcançando a cifra de US\$ 2,53 bilhões. Ver, a respeito: IRELA. Disponível em: <<http://www.irela.org/es/>>. Acesso em: 20 set. 2006.

³⁵⁴ “Por conseguinte, as importações do Mercosul cresceram mais do que suas exportações: entre 1990 e 1998, as importações do Mercosul provenientes da UE acumularam crescimento de 365%, enquanto suas exportações cresceram apenas 33%. Não há de se negligenciar a contribuição dos investimentos diretos europeus na região para o crescimento das importações do Mercosul”. In: CASTILHO, 2005, p. 157.

³⁵⁵ As principais características dos acordos de terceira geração são a *fundamentação democrática da cooperação*, a *incorporação da ‘cláusula evolutiva’*, a chamada *cooperação avançada* e a *diversificação dos âmbitos e dos instrumentos de cooperação*. Roberto de Almeida Luquini explica que a “*fundamentação democrática da cooperação* se materializa na inclusão nos acordos de uma cláusula democrática, que determina o compromisso recíproco com a democracia, cuja violação implica a suspensão imediata dos programas de cooperação por parte da União Européia. [...] A inclusão da *cláusula evolutiva* permite a ampliação e a complementação dos campos e níveis de cooperação estabelecidos nos acordos, o que é interessante pois lhes confere um caráter aberto possibilitando sua constante renovação. [...] A idéia de *cooperação avançada* consiste na complementação da assistência tradicional com uma nova cooperação que defende a predominância dos mecanismos associativos sobre os assistenciais e tem o objetivo de contribuir para a otimização da eficácia dos sistemas de produção”. In: LUQUINI, 2003, p. 288.

³⁵⁶ Os *Acordos de Quarta Geração* serão analisados no tópico seguinte deste trabalho.

³⁵⁷ “Os resultados do Mercosul têm sido visíveis tanto na Argentina quanto no Brasil. O comércio intrabloco saltou de 2 bilhões de dólares em 1991 para 20 bilhões em 1998”. In: BUENO, 1999, p. 274.

³⁵⁸ JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 561.

do Cone Sul – reforçada pela crise financeira argentina, a desvalorização das demais moedas e a reversão do ciclo de crescimento da economia mundial – foram reduzidas as importações do bloco latino-americano, incluindo as provenientes da Europa.

A implementação e valorização do euro,³⁵⁹ a partir de 2001, acentuaram a tendência de queda nas exportações europeias. As exportações latino-americanas também voltaram a crescer, fazendo com que a balança comercial fosse progressivamente revertida em favor do Mercosul.³⁶⁰

Em termos de estrutura, Marta R. Castilho aponta que

a pauta de importações se mostrou bastante estável ao longo dos últimos 25 anos [...] Em geral, os bens da UE importados pelo Mercosul se caracterizam por um grau de sofisticação relativamente maior do que o do total importado. Dentro de certas cadeias de produtos, as importações se concentram nos produtos com maior grau de elaboração – é o caso dos produtos agrícolas e alimentares e de papel e celulose, em que o peso respectivo dos alimentos e dos produtos de papel é relativamente maior do que nas importações totais do Mercosul.³⁶¹

Como registra Deisy Ventura, “há tantas assimetrias entre a Europa e a América Latina quantas são as áreas de cooperação entre esses dois continentes”.³⁶² Tanto o Mercosul como a CE perseguem objetivos similares: a construção de um espaço permanente de paz e democracia que conduza ao bem-estar social e um desenvolvimento que permita a inserção dos respectivos países na economia internacional. A estes objetivos estão atreladas todas as legislações e políticas setoriais e

³⁵⁹ “A UE criou uma moeda única que é utilizada pela maioria dos Estados-Membros. Todos os Estados-Membros da UE fazem parte da União Econômica e Monetária (UEM), cujo objetivo consiste em integrar as economias dos países da UE de forma mais eficaz [...] Todos os membros da UEM são considerados elegíveis para efeitos de adoção do euro, muito embora a Dinamarca e o Reino Unido tenham optado por permanecer, por enquanto, fora da zona euro, e a Polônia e a Suécia não tenham fixado uma data para a sua adesão. Seis países já definiram as datas de adoção do euro: Chipre, Estônia e Malta tencionam fazê-lo em 2008, a Eslováquia em 2009 e a República Checa e a Hungria em 2010”. In: EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 25 jul. 2006.

³⁶⁰ “*Les négociations commerciales entre l'Union européenne et le MERCOSUR ont véritablement débuté en 2000. Elles visent la création de la plus vaste zone d'intégration commerciale régionale du monde, regroupant 650 millions de personnes. A l'intérieur de cette zone, les échanges seraient, au moins partiellement, libéralisés de manière réciproque. Les premières offres de libéralisation du commerce entre les deux blocs ont été présentées par l'UE en juillet 2001, suivies par des propositions mercosulines en octobre. Ces offres ont été renouvelées par deux fois en 2003 et 2004 jusqu'à l'arrêt des négociations fin 2004. Pourtant, lorsqu'on étudie les offres auxquelles étaient parvenues les deux blocs (90% environ du commerce totalement libéralisé au terme d'une période de dix ans) on aurait pu s'attendre à une résolution rapide et positive de ces échanges. C'était sans compter le volet agricole.*” In: DROGUÉ; RAMOS, 2005, p. 1.

³⁶¹ CASTILHO, 2005, p. 157.

³⁶² VENTURA, 2003, p. 325.

globais nas áreas de comércio exterior, agricultura, indústria, energia, transportes e impostos, entre outras.³⁶³

Mercosul³⁶⁴ e CE configuram um modelo de aliança voluntária entre nações soberanas que buscam compartilhar espaços políticos, econômicos, culturais e sociais para adquirir competitividade³⁶⁵ no mundo globalizado, sem esquecer o desenvolvimento regional e a reciprocidade de interesses entre os países integrantes dos blocos. Felix Peña propõe a seguinte assimilação entre os processos de integração:

O princípio democrático é, nas duas regiões, uma condição ineludível para participar no desenvolvimento dos respectivos processos de integração. Por isso, a idéia de participação-cidadã e das sociedades civis é aceita e valorizada como elemento fundamental para a sustentação e a legitimidade social do respectivo empreendimento comum [...] a qualidade e a intensidade de tal participação são fatores essenciais para o êxito da governabilidade de um processo de integração regional [...]. De forma explícita, os cidadãos e seu futuro individual e coletivo são o eixo central das respectivas construções regionais.³⁶⁶

Em ambos os casos o que se pretende é a institucionalização de um ambiente que proporcione liberdade, justiça, desempenho econômico, valores democráticos e harmonia social. Apesar das divergências de interesse nas negociações de Doha,³⁶⁷

³⁶³ “Esse catálogo de objetivos está em conformidade com o disposto no Tratado de Roma, especificamente com as metas lá encontradas no art. 3º. A fase de mercado comum enseja a presença de liberdades fundamentais e a regulamentação de diversos assuntos necessários para o seu pleno funcionamento”. In: JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 541.

³⁶⁴ “No imaginário coletivo dos povos do Mercosul, a Europa é parte central de seu passado, de seu presente e, inclusive, de seu futuro. Ocupa um lugar diferente, mas igualmente significativo, do próprio âmbito latino-americano e hemisférico. Mas também é significativo para muitos países europeus, com fortes interesses econômicos na região do Mercosul e com múltiplos vínculos humanos e culturais [...] Além disso, A União Européia e o Mercosul compartilham o interesse em fortalecer um sistema multilateral global, regido por normas e instituições comuns, tanto no âmbito das Nações Unidas como no mais recente da Organização Mundial do Comércio. Ambas as regiões rejeitam a idéia de um mundo anárquico dominado pela violência e a irracionalidade [...] Em ambos os casos, valoriza-se a idéia da construção de um mundo pluralista e multicultural, em que predominam a razão e a moderação, e no qual os conflitos entre nações sejam resolvidos com o predomínio de regras e por métodos pacíficos”. In: PEÑA, 2005, p. 40- 41.

³⁶⁵ “Em termos de composição, o comércio entre o Mercosul e a União Européia mostra um perfil típico do comércio Norte-Sul: os países do Mercosul são exportadores de produtos intensivos em recursos naturais (50% de suas exportações constituem-se de produtos de origem agrícola), ao passo que os países europeus exportam majoritariamente bens manufaturados (95% de suas exportações), sobretudo aqueles de maior valor agregado”. In: CASTILHO, 2005, p. 166.

³⁶⁶ PEÑA, 2005, p. 39-40.

³⁶⁷ “As engrenagens das negociações multilaterais da OMC voltaram a girar em janeiro. Depois de sucessivos impasses surge uma ‘janela de oportunidade’ para tentar fechar a rodada ainda este ano. Cinquenta países relançaram as negociações na última reunião do *World Economic Forum*, em Davos. O Executivo americano solicitou a renovação da TPA (autorização para negociar acordos comerciais) ao Legislativo e apresentou a sua versão da Lei Agrícola 2008-2013. Novas propostas e uma intensa discussão sobre números e flexibilidade tomaram conta de Genebra. O principal entrave para o avanço das negociações continua sendo a agricultura. Em acesso a mercados espera-se movimentos da Europa,

especialmente no setor da agricultura, Mercosul e CE valorizam a construção de um sistema comercial global que contribua para o desenvolvimento econômico dos países-membros, refletido atualmente na OMC.

A principal causa do fraco intercâmbio no comércio das duas regiões, no entanto, é a assimetria entre a Europa e a América Latina, começando pelo desequilíbrio setorial. Enquanto as exportações européias estão centradas em produtos manufaturados de alto valor agregado, os produtos do Mercosul destinados a Europa são matérias-primas e itens de baixo valor agregado, que ainda enfrentam restrições de acesso em função do protecionismo agrícola da CE.³⁶⁸

O setor agrícola, dada sua importância, é em grande parte responsável pelo insucesso das negociações. A oferta de acesso ao mercado agrícola proposta pelos europeus é considerada insuficiente pelos países do Mercosul. No entanto, a CE tem críticas similares sobre a oferta latino-americana de acesso ao setor de serviço e a mercados públicos.

A abertura do mercado para a agricultura ameaça os fundamentos da PAC e as vantagens concedidas aos produtores europeus – como no caso da reforma pela

do Japão e de algumas economias emergentes [...] Na área dos subsídios domésticos, as atenções voltam-se para os EUA, que dobraram o apoio aos seus produtores agropecuários em 2002 e agora resistem a reduzi-los. Nesta área a União Européia (UE) está bem mais tranqüila, depois dos cortes de gastos da Política Agrícola Comum ocorridos em 1999 e 2003 [...] É por isso que temos insistido na necessidade de limitar o apoio doméstico em três níveis: 1) um corte global ambicioso sobre o total de subsídios distorcivos; 2) um teto máximo para cada caixa e; 3) um teto de gastos por produto, fixado com base no seu efeito adverso potencial sobre os preços mundiais. A Rodada de Doha precisa fechar a generosa torneira de subsídios dos EUA, que beneficia basicamente oito produtos e menos de 20% dos agricultores. A lógica econômica aponta para a necessidade de uma reforma mais ambiciosa da *Farm Bill*. Mas, infelizmente, a lógica da ação coletiva aponta na direção oposta, já que os lobbies envolvidos farão de tudo para evitar a reforma. A boa notícia é que hoje conhecemos a fundo todos os meandros e armadilhas do protecionismo agrícola e temos uma noção precisa do acordo que desejamos, em subsídios e acesso a mercados, nos EUA, na UE, nos países emergentes etc. Além da participação da sociedade civil, o governo deu a devida importância à matéria com o reforço da equipe de negociadores”. In: JANK, A *Farm Bill e a retomada da Rodada de Doha*, 2007, p. A-2.

³⁶⁸ “Le MERCOSUR exporte surtout des produits agricoles, et l'UE exporte surtout des produits manufacturés (machines-outils, matériel de transport, produits chimiques). En 2003, les exportations du MERCOSUR vers l'UE représentaient 18,6 milliards de dollars alors que les exportations de l'UE vers le MERCOSUR étaient de 14,1 milliards. L'UE absorbe 35% des exportations agricoles du MERCOSUR qui représentent la moitié de ses exportations totales vers l'UE. Mais la structure des exportations du MERCOSUR vers l'UE ne correspond pas à celle vers le reste du monde. Elles consistent essentiellement en des oléagineux et dérivés, fruits et dérivés, café, cacao et épices, alors que le MERCOSUR exporte globalement des céréales, des oléagineux, des huiles et graisses, du café et de la viande. Cela signifie que la compétitivité des pays du MERCOSUR s'exprime sur des produits particulièrement protégés dans l'UE. En effet, parmi les produits pour lesquels le MERCOSUR possède des avantages comparatifs certains, se trouvent des produits qui sont protégés par des droits de douane élevés sur le marché européen, en particulier le sucre et les viandes. Par exemple, alors que le Brésil est le premier exportateur de sucre mondial, le MERCOSUR ne représente que 2,5% des importations de l'UE”. In: DROGUÉ; RAMOS, 2005, p. 2.

Agenda 2000 e da Reforma de 2003, que adaptou a PAC à chamada Europa dos vinte e sete integrantes da CE.

Após a análise preliminar dos fatores que determinarão o sucesso ou fracasso do acordo entre Mercosul e CE, passasse à abordagem dos três focos de diálogo em que se apóia: o político, o comercial (do livre comércio) e o de cooperação econômica.³⁶⁹

3.3.1 Diálogo político, comercial e de cooperação econômica

O instrumento escolhido para fortalecer o potencial competitivo da economia internacional, quando da formulação do acordo de quarta geração, em 1995, foi o diálogo político. Esse diálogo visava particularmente reforçar os laços entre o Mercosul e a CE.

Parte da estratégia do diálogo político foi a participação institucionalizada da sociedade civil. Os parlamentos³⁷⁰ e as entidades sociais, trabalhistas e sindicais³⁷¹ operam como canais de comunicação e cooperação.

³⁶⁹ A cooperação jurisdiccional internacional pode ser entendida como “*toda actuación procesal desplegada en un Estado al servicio de un proceso incoado o a incoarse en otro. Actividad originada en providencias emanadas de órganos jurisdiccionales extranjeros cuya finalidad es lograr que el proceso se entable, se desarrolle o se afiance en sus resultados a través de acciones que los órganos jurisdiccionales locales han de llevar a cabo*”. In: BERGAMAN, 2005, p. 360.

³⁷⁰ Nesse plano, a CE avançou substancialmente em relação ao Mercosul, que só instituiu seu Parlamento em 14 de dezembro de 2006. De acordo com o senador brasileiro Renan Calheiros, “é função desse Parlamento aproximar as culturas, desfazer eventuais desconfianças e debater os diferentes interesses de cada integrante do bloco”. In: CALHEIROS, Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul, 2006.

³⁷¹ Novamente, neste aspecto, a experiência européia é muito ampla: “*Aux Pays-Bas, c’est vers 1850 que sont créées des sociétés d’agriculture provinciales. En France, en 1819, Decazes adresse une circulaire aux préfets visant à encourager la création de comités agricoles. L’aristocratique Société des Agriculteurs de France – vite connue par son siège ‘la rue d’Athènes’ à Paris – est fondée en 1867. On pourrait également considérer que la Grande Commission agricole danoise a joué, au XVIIIème siècle, ce rôle de précurseur. Il semble bien que la fonction de service – de nature coopérative ou mutualiste – l’ait emporté sur la fonction revendicative dans les débuts du syndicalisme. C’est davantage une ambition ‘d’encouragement’, d’organisation économique, voire de mobilisation du commerce qui prévaut alors. Le ‘syndicat’ apparaît davantage comme un lieu de rassemblement pour ‘faire ensemble’, pour s’entraider, pour aider à l’exercice du métier d’agriculteur, que comme un lieu de contestation ou de revendication [...] Enfin, l’éclosion du syndicalisme agricole en Europe présente un synchronisme marqué. S’il fallait en dater l’acte de naissance, il conviendrait de retenir les trente dernières années du XIXème siècle qui ont vu s’épanouir diverses formes d’organisation des paysanneries, du mutualisme et de la coopération au syndicalisme proprement dit. En cette période, plusieurs facteurs favorisent l’éclosion de ce phénomène et principalement ce qu’il est convenu d’appeler ‘la grande dépression’ [...] Cette apparition du syndicalisme agricole s’accompagne aussi de la création convergente, dans divers pays d’Europe, de ministères de l’Agriculture: ainsi, en France en 1881 ou en Irlande en 1900. D’un côté, des mouvements agricoles qui se définissent généralement par rapport à l’État – soit contre, soit avec; de l’autre, une administration autonome chargée de veiller au développement de cette branche économique. Voilà les termes d’un partenariat qui n’allait pas tarder opérer. En fait, cette institutionnalisation des agriculteurs dans la sphère privée et dans la sphère publique reflète sans doute l’ouverture de ce secteur, désormais*

Alfredo G.A. Valladão ressalta que o

acordo União Européia-Mercosul é fundamentalmente um acordo político e não um acordo econômico. Isso é a primeira coisa que nós temos que entender. Para o Brasil é um acordo que visa reforçar sua posição, e a posição do Mercosul em geral, nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas frente aos Estados Unidos. É uma maneira de reforçar a capacidade negociadora do Brasil nisso tudo.³⁷²

No plano das negociações comerciais estabeleceu-se que temas relevantes, como o subsídio às exportações e o apoio doméstico à produção agrícola, deveriam ser discutidos e regularizados no âmbito mais amplo da OMC. O que se pretende é a concretização de um acordo preferencial amplo, que contenha ajustes de liberalização comercial mais concretos e substanciais do que os assumidos pelas partes no âmbito do sistema comercial multilateral global – mas que respeitem as regras da OMC.

Os pilares das negociações Mercosul-CE, em matéria comercial, são a liberalização entre os blocos e recíproca do comércio de bens e serviços conforme as regras da OMC; melhor acesso a compras governamentais nos mercados de produtos e serviços; um cenário aberto e não-discriminatório aos investimentos; a adequação de políticas de concorrência e mecanismos de cooperação; a garantia de medidas disciplinares no campo dos instrumentos de defesa comercial e mecanismos de solução de controvérsias.

As aspirações da associação, assim, não se esgotam no plano comercial. A CE busca garantir o acesso de bens, serviços e investimentos de origem européia no Mercosul, além de incluir compras governamentais.

Segundo Augusto Jaeger Júnior,

Os interesses comerciais e econômicos eram movidos pelo vasto mercado consumidor, pelos espetaculares aumentos do comércio interregional e com a Comunidade manifestados, bem como pelas associações com outros países e pelas potenciais a ocorrer. Na verdade, a Comunidade via o Mercosul como um grande parceiro com 200 milhões de consumidores. Uma perda de fluxo de comércio com esse parceiro, fosse por uma aproximação com os EUA, o que já havia ocorrido com o México, com a qual a Comunidade perdeu 25 por cento do mercado, fosse pelo surgimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), era algo não desejado.³⁷³

fortement présent sur les marchés nationaux, voire internationaux”. In: GUESLIN; HERVIEU, 1992, p. 303-304.

³⁷² VALLADÃO, 2004, p. 2.

³⁷³ JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 555-556.

Na visão do Mercosul o acordo representa uma oportunidade para potencializar as economias nacionais, inserindo os produtos elaborados e diferenciados em que a América Latina apresenta vantagens competitivas no mercado europeu.³⁷⁴ Com o acordo, a CE assegurou, além do acesso privilegiado ao comércio, uma presença econômica mais forte no continente americano.

Augusto Jaeger Júnior destaca ainda que, ao lado do aspecto político,

a estreita vinculação histórica e cultural, reconhecida também a partir dos respectivos sistemas jurídicos, e a menor dificuldade de uma aproximação com a Comunidade do que com os EUA desempenharam um papel importante na decisão.³⁷⁵

Por outro lado, a CE tem consciência de que não poderá manter o nível de vida da sua população dependendo somente dos recursos de seus territórios – e é com base nessa perspectiva que ela busca uma aliança comercial com o Mercosul.

3.4 ASPECTOS CONTEMPORÂNEOS DO ACORDO ENTRE O MERCOSUL E A CE

Há mais de uma década o Mercosul e a CE têm intenção de realizar uma “associação inter-regional” que comportaria três eixos de diálogo: o político, o comercial e o de cooperação econômica.³⁷⁶ Em vista disso os blocos assinaram, em dezembro de 1995³⁷⁷, o “acordo-quadro inter-regional de cooperação” ou “acordo de quarta geração”³⁷⁸ – instrumento de transição para uma futura “associação inter-

³⁷⁴ Dados confirmam que a Europa é o parceiro comercial mais importante do Mercosul. A região realiza um quarto de seu comércio exterior com o bloco europeu, mas sob a perspectiva europeia o Mercosul perdeu importância como parceiro comercial. “Mesmo que as importações da União Europeia tenham crescido de 24,6 bilhões de Euros em 2000 para 30,4 bilhões de Euros em 2005, as exportações europeias (UE 25) para o Mercosul diminuíram no mesmo período de 24,2 bilhões de Euros para 20,6 bilhões de Euros”. In: LVBA. Disponível em: < www.lvba.com.br>. Acesso em: 3 jun. 2006.

³⁷⁵ JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 555.

³⁷⁶ “Cet Accord cadre consiste principalement en trois éléments: dialogue politique, coopération et questions commerciales. Mais son principal objectif est la préparation de négociations pour un Accord d’association interrégionale entre l’Union européenne (UE) et le MERCOSUR qui doit inclure la libéralisation de tout le commerce de biens et services pour parvenir au libre échange en conformité avec les règles de l’Organisation mondiale du commerce (OMC)”. In: DROGUÉ; RAMOS, 2005, p. 1.

³⁷⁷ A assinatura do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação aconteceu em Madri. Na ocasião, a CE se encontrava sob presidência espanhola.

³⁷⁸ “Os acordos de quarta geração, assim como os de terceira, têm por fundamento a cláusula democrática e seu desenvolvimento ocorre através do diálogo político e econômico regular, da liberalização progressiva e recíproca dos intercâmbios e da cooperação econômica avançada. Os novos acordos ampliam consideravelmente o âmbito de cooperação europeia com os países latino-americanos, pois, além da cooperação política, econômica e comercial, está prevista a atuação em áreas como a educação, a

regional” entre os dois blocos. O pilar básico desse processo seria a implementação de um programa de liberalização progressiva dos fluxos comerciais.³⁷⁹

O acordo celebrado entre a CE e o Mercosul³⁸⁰ tinha como objetivo primordial, conforme enunciado por Jaeger Júnior, “a preparação da associação interregional e como principais tarefas a liberalização gradual e progressiva do comércio, ampliar a cooperação econômica e inaugurar um diálogo político regular”.³⁸¹

De natureza ampla e aberta, o “acordo-quadro” definia os princípios comuns que deveriam orientar as relações entre os dois blocos econômicos e contemplava objetivos de aproximação e cooperação nas mais variadas áreas: comércio, meio ambiente, transportes, combate ao narcotráfico, ciência e tecnologia, entre outros. Sua meta era aprofundar as relações entre Europa e América Latina, além de discutir a liberalização do comércio de bens e serviços – até alcançar uma área de livre comércio em conformidade com as disposições da OMC.³⁸²

Nenhum tema foi excluído *a priori* do acordo.³⁸³ Ficou evidente, porém, que a questão de maior sensibilidade para o Mercosul era a tecnologia, enquanto a prioridade para a CE era a problemática agrícola.

comunicação, a luta contra o tráfico de drogas, as telecomunicações, a cooperação interinstitucional etc.”
In: LUQUINI, 2003, p. 290.

³⁷⁹ “Os primeiros vínculos estabelecidos entre ambas as regiões surgiram a partir da assinatura de acordos birregionais, de caráter estritamente econômico. Não obstante, a partir da entrada em vigor do tratado de Maastricht, em 1992, e da definição da Política Exterior e de Segurança Comum da União Européia, foram sendo introduzidos elementos políticos nestes acordos. Assim, a evolução das relações birregionais tem por base gerações sucessivas de acordos, assim como diversos níveis de diálogo político”. *In*: LUQUINI, 2003, p. 277.

³⁸⁰ “Este é um acordo misto, pois exigiu a assinatura dos Estados-membros de ambas as partes. É preciso lembrar que a UE não tem personalidade jurídica e, portanto, não poderia assinar o acordo-quadro. Em ocasiões como esta, a CE representa a UE, mas como esse tipo de acordo transcende aspectos meramente comerciais e engloba assuntos que dizem respeito ao diálogo político e à cooperação no combate às drogas, que não são da competência da CE, há necessidade de os Estados-membros da UE também assinarem o acordo. A mesma situação ocorre com o Mercosul”. *In*: AMOROSO, 1997. “É verdade que o Mercosul está associado a muitos aspectos indubitavelmente positivos e relevantes. O rápido crescimento do comércio inter-regional mostra a viabilidade de um forte mercado comum regional. A consolidação da prática de consultas entre as autoridades dos países da região indica um quadro muito mais avançado da cooperação e das relações diplomáticas e intergovernamentais”. *In*: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de, 2001, p. 71.

³⁸¹ JAEGER JÚNIOR, 2006, p. 554.

³⁸² Jürgen Strube comenta que “os negociadores estão mal orientados se continuarem esperando da Organização Mundial do Comércio (OMC) as soluções para suas questões em aberto. Com mais disposição a concessões e maior flexibilidade de ambos os lados pode-se atingir bilateralmente resultados significativamente melhores do que no âmbito da OMC. As negociações devem se concentrar no que é alcançável em conjunto neste momento”. *In*: LVBA. Disponível em: < www.lvba.com.br>. Acesso em: 3 jun. 2006.

³⁸³ Artigo 3º do Acordo-quadro de Cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Européia: “1. A cooperação entre as Partes Contratantes poderá abranger ações realizadas no âmbito de acordos de cooperação ou de integração com países terceiros da mesma região, desde que não sejam incompatíveis com esses acordos. 2. Não excluindo qualquer

Mesmo com a assinatura do acordo-quadro foram mantidas as medidas restritivas ao comércio. A Política Comercial Comum (PCC)³⁸⁴ e sobretudo a PAC possuem muitos mecanismos protecionistas que são alvo de críticas. A contestação é especialmente intensa no âmbito da OMC, onde o Grupo de Cairns – formado por alguns países desenvolvidos e em vias de desenvolvimento, entre os quais os integrantes do Mercosul – se opõe frontalmente a tais restrições.

A fim de facilitar o cumprimento dos objetivos foi criada uma estrutura institucional mínima, composta pelo Conselho de Cooperação (órgão político que supervisiona a execução do Acordo-Quadro), pela Comissão Mista de Cooperação (órgão executivo do Acordo) e pela Subcomissão Comercial (órgão técnico encarregado das negociações para a futura liberalização comercial). Também foram realizados vários encontros entre os dois agrupamentos, tanto no plano econômico (Comissão Mista,³⁸⁵ Subcomissão Comercial e Grupos de Trabalho) quanto no político (mecanismo de diálogo político).

Até 1999 os trabalhos se limitaram a estudos preliminares e troca de informações. Em 1997, após uma análise de impacto, a Comissão Europeia propôs aos membros da CE um mandato para negociar com o Mercosul. Assim, em 28 de junho de 1999, no Rio de Janeiro, os chefes de Estado dos integrantes dos dois blocos abriram as negociações para um futuro “Acordo de Associação Inter-Regional”.

A primeira reunião do Conselho de Cooperação ocorreu em Bruxelas, em 24 de novembro de 1999. Nela foi criado o Comitê de Negociações Birregionais (CNB), que se reuniu pela primeira vez no ano seguinte, em Buenos Aires. O principal resultado

domínio, serão tomadas em consideração, entre outras, as seguintes ações: - assistência técnica (envio de peritos, formação de técnicos em certos aspectos práticos da integração); - promoção do comércio inter-regional; - apoio às instituições regionais, bem como aos projetos e às iniciativas estabelecidos em comum, quer no âmbito do MERCOSUL, quer no âmbito do Grupo do Rio, quer no âmbito do Tratado de Cooperação Amazônica; - estudos no domínio das ligações e das comunicações regionais”.

³⁸⁴ “A política comercial comum constitui um dos principais instrumentos das relações externas da União Europeia. É da competência exclusiva da Comunidade (artigo 133º do Tratado que institui a Comunidade Europeia). É a contrapartida do estabelecimento de uma União Aduaneira entre os Estados-Membros da Comunidade. A política comercial comum implica uma gestão uniforme das relações comerciais com os países terceiros, nomeadamente através de uma pauta aduaneira comum e de regimes comuns relativos às importações e às exportações”. In: EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 11 nov. 2006.

³⁸⁵ “A Primeira Comissão Mista Mercosul-UE ocorreu em 11 de junho de 1996, em Bruxelas. A Subcomissão Comercial Mercosul-UE reuniu-se pela primeira vez no Brasil (Belo Horizonte), nos dias 5 e 6 de novembro de 1996”. In: BONIOLO, 2004, p. 8.

do encontro foi a fixação do início das negociações e dos três Grupos Técnicos³⁸⁶ para encaminhar as etapas do futuro acordo.³⁸⁷

O documento final estabeleceu como objetivos as relações econômicas, comerciais, políticas e de cooperação; o livre comércio entre os blocos; a liberalização comercial de forma gradual e recíproca, sem excluir nenhum setor e conforme as regras de OMC; e o princípio do compromisso único (*single undertaking*).

Até 2001 as propostas de liberalização comercial sofreram avanços e recuos, refletindo as divergências de interesse das partes. Desde o início das negociações a CE deixara claro que haveria tratamento diferenciado para produtos “sensíveis”, em especial os agrícolas,³⁸⁸ mas não houve uma proposta compatível com as expectativas do Mercosul.

A partir dessa data, no entanto, o processo de negociação ganhou dinamismo. Em 2003 se realizou nova rodada de propostas para a liberalização do comércio de bens e daí em diante as negociações se concentraram em questões técnicas e temas relacionados a serviços, barreiras técnicas e regras de origem, dentre outros. A agricultura, considerada o maior foco de discordância, ficou para ser analisada posteriormente.

No final de 2003, o Mercosul e a CE resolveram aumentar os contatos para concretizar o acordo antes da mudança da equipe européia que havia dado início às

³⁸⁶ Os Grupos Técnicos eram três: Econômico, Cultural e Social, e Técnico e Financeiro: “GT1 – Comércio de bens, medidas tarifárias e não tarifárias, medidas sanitárias e fitossanitárias, padrões, regulamentos técnicos e avaliação de conformidade, antidumping e direitos compensatórios e salvaguardas, regras de origem, procedimentos aduaneiros e assistência mútua em questões aduaneiras; GT2 – Comércio de serviços, propriedade intelectual, medidas que promovem uma abertura e um ambiente não discriminatório aos investimentos; GT3 – Compras governamentais, política de concorrência e solução de controvérsias”. In: SECEX. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2006.

³⁸⁷ A III Reunião do Comitê de Negociações Birregionais Mercosul-CE realizou-se em Brasília, de 7 a 10 de novembro de 2000. Nessa ocasião, “um progresso significativo foi registrado no que se refere ao futuro diálogo político, sendo que as Partes alcançaram entendimentos sobre vários elementos para um projeto de texto conjunto na matéria, a ser incorporado ao futuro Acordo de Associação Mercosul-UE. No campo comercial, os negociadores realizaram uma troca substancial de informações e decidiram iniciar igualmente processo de preparação de projetos de textos de negociação em várias áreas, a ser desenvolvido nas próximas rodadas. [...] No tocante à Cooperação Econômica foi possível alcançar acordos relevantes nesta ocasião. As Partes decidiram continuar a examinar, durante as próximas rodadas de negociações, os meios para elevar o nível dos seus programas de cooperação no contexto da futura Associação entre as duas regiões”. In: MRE. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2006.

³⁸⁸ “Carnes bovina, de frango e suína, açúcar, etanol, leite em pó, manteiga, banana, milho, trigo, arroz: esses são alguns dos principais produtos que interessam ao Brasil no mercado europeu e que a União Européia classifica como sensíveis e, portanto, sujeitos a uma redução menor de tarifas de importação. A UE oferece, na melhor das hipóteses, uma quota compensatória de 38 mil toneladas de carne bovina, 36 mil t. de carne de frango e 270 mil t. de carne suína. Tais montantes representam menos de 1% do consumo europeu de cada um desses itens”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 25 jan. 2007.

negociações. Apesar das tentativas, as partes não chegaram a um consenso e as conversações prosseguiram.

Em 2004, na Reunião Ministerial das Negociações Comerciais Mercosul, os ministros reiteraram a prioridade da relação estratégica entre a América Latina e a CE. Em função disso foi definida a negociação de um Acordo de Associação Inter-regional como importante etapa para o fortalecimento dos laços políticos, econômicos e comerciais entre as partes.

A proposta formalizada pelo Mercosul ficou aquém do anteriormente sugerido, repetindo valores de quota oferecidos,³⁸⁹ mas introduziu novas condicionantes:

³⁸⁹ “Na área de bens a cobertura foi ampliada para incluir mais de 90% das importações provenientes da UE, seja por desgravação completa, seja pela concessão de preferências tarifárias. Destaque-se que a tarifa média é relativamente mais elevada nos países do Mercosul do que a estrutura tarifária da UE – o que reveste tais concessões de significativo impacto na competitividade de empresas européias com relação a empresas de terceiros países, constituindo efetivo acesso preferencial dos produtos europeus ao Mercosul. Ademais, o Mercosul iniciou sua redução a partir da tarifa aplicada – que é, em média, 20% menor do que a tarifa consolidada na OMC. Na área de serviços, a oferta do Mercosul foi objeto de sucessivas melhoras ao longo das negociações e contém virtualmente todos os setores de interesse prioritário para a UE. Destaque para as propostas nos setores financeiro (seguros e bancário); de telecomunicações (acesso de operadoras européias não-instaladas no Brasil ao mercado brasileiro de ligações internacionais, desde que a empresa européia esteja interconectada com operadora instalada no Brasil); transporte marítimo internacional; serviços profissionais (cobrindo desde arquitetura e engenharia até serviços de computação); serviços ambientais (água e saneamento, controle de poluição ambiental etc.); serviços postais (com ampla possibilidade de atuação de empresas européias de correio expresso); construção civil; turismo e distribuição. O mesmo em relação a investimentos: a oferta do Mercosul atendeu a praticamente todo o universo de investimentos nos setores primário e secundário da economia. Foram mantidas poucas exigências de ordem constitucional ou legal, como a necessidade de registro dos investimentos estrangeiros junto ao Banco Central e limitações à aquisição de terras na faixa de fronteira. O tratamento oferecido ao investidor europeu seria praticamente idêntico ao concedido às empresas brasileiras. Em compras governamentais, setor no qual o Brasil relutava em aderir no contexto do Acordo, foi oferecido mecanismo de consulta e preferência a fornecedores e prestadores europeus. Tal mecanismo abriria a perspectiva de tratamento preferencial com relação a terceiros países em licitações do Governo Federal, desde que preservada a capacidade de compra como instrumento de políticas industriais e sociais. Apesar destes significativos avanços de nossa parte, que exigiram longo e penoso processo de consultas internas e no âmbito do Mercosul, uma primeira avaliação da proposta da UE não demonstra uma contrapartida equivalente ou mesmo próxima ao esforço dos latino-americanos. Note-se que as tarifas européias já são baixas – menos de 4%, em média – e sua eliminação representaria um pequeno ganho relativo para o Mercosul. As quotas agora oferecidas pela UE mantêm as condicionalidades de vinculação aos resultados da Rodada de Doha para a chamada segunda etapa, de tal forma que cada 1% de acréscimo das quotas a ser acordado em Genebra reduziria em 5% a quota birregional da segunda etapa. Dessa forma, 20% de aumento da quota na OMC, que não depende do Mercosul, eliminarão quaisquer ganhos na segunda etapa. Em termos concretos, no caso da carne bovina, a primeira etapa prevê quota de 60 mil toneladas para os quatro membros originais do Mercosul, a ser implementada ao longo de dez anos. Ao Brasil caberia nesse formato, no primeiro ano, uma quota de 2.400 toneladas. A título de comparação, registre-se que o Mercosul já exporta, sem os benefícios de um acordo e pagando tarifa plena que chega a 176% *ad valorem*, cerca de 95 mil toneladas/ano ao mercado europeu. O valor econômico das quotas é ainda mais reduzido pelo fato de a UE haver alocado, em sua oferta completada, a administração das quotas ao importador europeu. Em serviços, a oferta européia nada acrescenta em relação à de maio. Não foi fornecida qualquer indicação quanto à abertura do mercado europeu para profissionais prestadores de serviços, um dos poucos pontos em que o Mercosul é demandante nessa área. Além disso, permanecem na oferta dois elementos ‘OMC minus’: restrições nos setores bancário e de

[...] a oferta completada do Mercosul [...] constituiu esforço significativo dos quatro países. Sua elaboração decorreu de permanente processo de consultas internas do Governo brasileiro e da sociedade civil, além de ter sido amplamente discutida com os sócios do Mercosul. Tais concessões nunca foram feitas em nenhuma outra negociação externa do bloco. O objetivo sempre foi o de apresentar um pacote de concessões comerciais que atendesse aos interesses prioritários da União Européia nos mercados dos quatro sócios, de modo a estimular a parte européia a fazer ofertas significativas com perspectiva de real crescimento de volume de comércio nos produtos de interesse do Mercosul.³⁹⁰

Nessa ocasião, juntamente com os parceiros do Mercosul, o Brasil reforçou o objetivo estratégico da política comercial externa dos quatro países, buscando um acordo justo e equilibrado com o bloco europeu. Tal acordo, no entanto, só será possível se gerar ganhos para as duas partes – e o que se observa é que ocorreram concessões amplas por parte do Mercosul sem contrapartida da CE.

No Comunicado Conjunto da Reunião Ministerial Mercosul-CE, redigido em setembro de 2005, os ministros reafirmaram a importância da relação estratégica entre os blocos e a prioridade que conferem à conclusão de um Acordo de Associação Inter-regional ambicioso e equitativo. O acordo seria um instrumento para reforçar as relações políticas, econômicas e comerciais e para reduzir as disparidades sócio-econômicas entre as duas regiões. Também consta do Comunicado a intenção de criar uma área de livre comércio de acordo com as normas da OMC.

De acordo com o ministro de Relações Exteriores do Brasil, Celso Amorim, “os dois lados já conhecem parcialmente as suas limitações e em que pontos ainda é possível flexibilizar. Áreas como investimentos e compras governamentais (as chamadas concorrências públicas) já estariam com as discussões bastante avançadas”.³⁹¹

Pela primeira vez desde o início das negociações o Mercosul menciona formalmente seu interesse de negociar indicações geográficas.³⁹² Por outro lado, a CE

transportes que foram eliminadas pela UE na OMC, mas mantidas nas negociações com o Mercosul.” In: MRE. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2006.

³⁹⁰ MRE. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2006.

³⁹¹ FOLHA. Disponível em: <www.folha.com.br>. Acesso em: 5 nov. 2006.

³⁹² “É a medida que visa à proteção da reputação da qualidade de bens originados de uma região geográfica específica, por meio da limitação do uso indiscriminado do nome ou indicações do lugar de produção para bens produzidos em outras localidades. Um exemplo é o Champagne, um tipo de vinho espumante produzido exclusivamente na região de Champagne, na França, em relação a outros vinhos espumantes produzidos fora dessa região. Outros exemplos são o queijo francês Roquefort e o italiano Gorgonzola, bem como os vinhos Bordeaux (francês) e do Porto (português).” In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2006. Cita-se, ainda, o fato de o queijo tipo parmesão só adotar essa denominação se for produzido em Parma, na Itália – o que provocaria a mudança do nome dos queijos produzidos no Mercosul, assim como o de centenas de outros produtos alimentícios.

aceitaria negociar um tratamento diferenciado para os países do Mercosul no que se refere a regras fitossanitárias.³⁹³ A definição dessas regras tem importância significativa para o Mercosul: na medida em que são grandes exportadores primários, os países latino-americanos seriam prejudicados se as exigências fitossanitárias dos europeus se converterem em barreiras comerciais, impedindo a entrada da produção agropecuária do Mercosul na Europa. As barreiras fitossanitárias³⁹⁴ são utilizadas, em verdade, para proteger a produção primária da CE, não permitindo que produtos mais baratos entrem no mercado europeu. A CE exerce um protecionismo acirrado com relação aos produtos agrícolas, enquanto o Mercosul protege mais os produtos manufaturados.³⁹⁵ As propostas até agora apresentadas reforçam essa característica, prevendo sempre maiores prazos – ou não prevendo prazo algum – para a liberalização de setores em que os blocos são menos competitivos.³⁹⁶

As propostas do Mercosul refletem sua estrutura de produção e de proteção, sendo mais generosas no setor agrícola do que no industrial:

[No] Mercosul, a agricultura é o setor onde a região tem as maiores vantagens comparativas do mundo. O Brasil, sobretudo, é hoje em dia provavelmente a maior senão a segunda maior potência agrícola exportadora do planeta. Isso é importante porque não é só uma questão de terras baratas ou trabalho barato. A produtividade do Brasil vem sobretudo de uma imensa aplicação de tecnologia de ponta na agricultura e de uma organização agrícola muito forte. Inclusive, se o Brasil fosse um pouquinho mais eficiente no escoamento da produção nas estradas, nos caminhos de ferro, nos portos etc., seria infinitamente mais produtivo. A soja, que vem de Mato Grosso, que é um Estado no centro do Brasil, podia baixar o seu preço em 40% se não fosse o preço do transporte.³⁹⁷

³⁹³ Um exemplo é a exigência da CE da rastreabilidade dos produtos importados, que consiste no acompanhamento e registro de todos os eventos, ocorrências, manejos, transferências e movimentações ocorridos desde sua identificação até seu final. O objetivo da rastreabilidade é permitir o resgate rápido de todo o histórico do produto e de seu processo de produção, atuando como mecanismo para a segurança alimentar da população.

³⁹⁴ A definição de barreiras fitossanitárias pode ser encontrada no item 2.1.1 deste trabalho.

³⁹⁵ “O Mercosul, diferentemente da União Européia, não cria um protecionismo ampliado, mas visa ao aumento da competitividade das economias dos países signatários. A condição que o Brasil desfruta como *global trader* não é antinômica com o Mercosul, pois este busca a liberação dos fatores produtivos para dentro e para fora”. In: BUENO, 1999, p. 274.

³⁹⁶ “No que diz respeito à oferta do Mercosul, enquanto 60% dos produtos agrícolas e alimentares têm sua liberalização prevista até o 8º ano, 60% dos produtos manufaturados têm liberalização prevista para 10 anos. Já no caso europeu, a proposta é bem diferente: enquanto cerca de 70% dos produtos manufaturados têm sua liberalização prevista em até 4 anos, para os produtos agrícolas não somente a liberalização tarifária é, em média, mais lenta, como também está prevista a concessão de quotas tarifárias preferenciais (cujos valores e condições de aplicação não estão definidos)”. In: CASTILHO, 2005, p. 155.

³⁹⁷ VALLADÃO, 2004, p. 3.

Na realidade, as principais fragilidades competitivas dos países do Mercosul encontram-se concentradas nos produtos elaborados, com alto valor agregado, e a CE, por deter importante parcela do mercado desses países, representa ameaça significativa para os produtores domésticos.

Jürgen Strube afirma que

O Mercosul e a União Européia são sócios naturais [...] as relações comerciais transitam sobre uma ‘ponte’ sólida que, contudo, já está velha e não corresponde mais às exigências da globalização [...] Infelizmente, os políticos ainda não conseguiram chegar a um acordo sobre os ‘planos de construção’ desta ponte moderna.³⁹⁸

Além de ultrapassar o aspecto comercial, o acordo entre o Mercosul e a CE é considerado uma associação estratégica inédita por tratar-se da primeira experiência de integração entre duas organizações regionais.³⁹⁹ Ainda que a América Latina tenha ocupado durante anos um lugar marginal na relação com a CE, a assinatura do acordo elevou o Mercosul ao posto de beneficiário e interlocutor. É uma nova fase e pode-se considerar o acordo um modelo ambicioso no sistema contemporâneo de relações internacionais – duas regiões com diferentes graus de desenvolvimento decidem trabalhar juntas para incrementar relações recíprocas e contribuir para o fortalecimento do sistema internacional global.

Ao refletir sobre as propostas do acordo entre o bloco europeu e sul-americano, Felix Peña registra que

É uma proposta complexa precisamente por se tratar da associação entre duas regiões organizadas, com diferenças em sua evolução como processos de integração e marcadas disparidades em seus respectivos graus de desenvolvimento econômico, especialmente no plano industrial e tecnológico e de seus mercados.⁴⁰⁰

Nos dias 6 e 7 de novembro de 2006 ocorreu, no Rio de Janeiro, uma reunião entre representantes do Mercosul e da CE para a discussão de um eventual acordo de livre comércio. Durante a reunião os representantes europeus e latino-americanos concordaram em que as negociações devem ser retomadas do ponto em que foram

³⁹⁸ LVBA. Disponível em: < www.lvba.com.br >. Acesso em: 3 jun. 2006.

³⁹⁹ Após sua concretização poderá ser considerado o espaço de livre comércio bi-regional mais amplo do mundo. “A criação da maior zona de livre comércio no mundo, com mais de 700 milhões de consumidores e com um PIB de onze trilhões de euros traria, tanto à União Européia quanto ao Mercosul, uma vantagem competitiva importante diante de outras regiões, como a Ásia. Juntas, as duas regiões são mais competitivas. Há anos perdemos não somente crescimento adicional no comércio bilateral, mas perdemos também chances na globalização, uma vez que nossas empresas não puderam se utilizar desta vantagem comparativa”. In: LVBA. Disponível em: < www.lvba.com.br >. Acesso em: 3 jun. 2006.

⁴⁰⁰ PEÑA, 2005, p. 43.

suspensas em setembro de 2004. O impasse se criou naquela ocasião devido à incompatibilidade das propostas: enquanto a CE reivindicava que o Mercosul concedesse acesso a produtos industrializados e serviços, o Mercosul cobrava da CE maior liberalização na agricultura.

A retomada das negociações entre Europa e América Latina foi objeto, ainda, da 6ª Conferência do Foro Empresarial Mercosul-UE, ocorrida nos dias 5 e 6 de novembro de 2006, em Buenos Aires. Entre outros pontos, a Declaração de Buenos Aires, emitida ao final da conferência, sugere harmonizar a aplicação de medidas *antidumping*, liberalizar o comércio de serviços e instituir um marco de previsibilidade para os investimentos estrangeiros, bem como eliminar picos tarifários, barreiras não-tarifárias e subsídios agrícolas.

Desde o início de 2006 diversas iniciativas foram adotadas, no âmbito das instituições da CE, com vistas a fortalecer uma parceria estratégica com a América Latina. Além disso, com a suspensão da Rodada de Doha, a CE resolveu concentrar esforços na celebração de acordos bilaterais de livre comércio. Nesse sentido, conforme o Relatório sobre as Relações Econômicas e Comerciais entre União Europeia e Mercosul, publicado pelo Comitê de Comércio Internacional da UE em setembro, o bloco europeu deseja a celebração de um ambicioso Acordo de Associação Inter-regional com o Mercosul – que vá além dos compromissos assumidos na OMC e inclua temas como comércio de serviços, investimentos, compras governamentais, propriedade intelectual, facilitação do comércio e solução de controvérsias.

O próximo encontro entre representantes dos dois blocos deverá ocorrer em Bruxelas, Bélgica, em 2007. Na oportunidade deverão ser discutidos o comércio no setor automotivo e o comércio agrícola, bem como o corte de alíquotas tarifárias, as quotas de exportação e o prazo de implementação das mudanças sugeridas.

A expectativa é de que as futuras reuniões⁴⁰¹ reaqueçam as negociações sobre a liberalização dos mercados na OMC e fortaleçam os vínculos entre o Mercosul e a CE, a fim de que se efetive o acordo.

⁴⁰¹ Presente ao 37º Fórum Econômico Mundial, a chanceler alemã Angela Merkel está otimista quanto à possibilidade de tirar a chamada Rodada de Doha do beco-sem-saída em que se encontra, mas adverte que não se trata apenas de discutir agricultura. “Também nas negociações sobre o setor de serviços e bens industrializados necessitamos urgentemente de progressos. Tenho em mente que os interesses essenciais das nações industriais estão em jogo, por isso é também preciso encontrar um equilíbrio justo. Temos um prazo não muito longo para progredir nas negociações e devemos aproveitá-lo”. *In*: DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 3 fev. 2007.

3.4.1 Perspectivas do setor agrícola no acordo entre o Mercosul e a CE

Sob esse prisma fica evidente a relevância do tema do comércio agrícola para o Mercosul.⁴⁰² Na medida em que a agricultura é usualmente um dos setores que mais sofrem a ação protecionista, o sucesso de qualquer negociação passa pelo acesso aos mercados e pela redução dos subsídios ao comércio – o que sem dúvida beneficiará a economia dos países do bloco latino-americano.⁴⁰³

André Lipp Pinto Basto Lupi e Leonardo Arquimimo de Carvalho afirmam que,

Mesmo assim, o comércio agrícola tem sido o campo preferido para a utilização de todo tipo de barreiras comerciais, especialmente as não-tarifárias. Aplica-se ao comércio de bens agrícolas uma celeuma de regras de importação envolvendo cotas, procedimentos para licenciamento de importações, sistema de preferências e tarifas variáveis [...] países latino-americanos têm reclamado que as limitações do sistema continuam a impedir o acesso ao mercado. As reclamações envolvem controles administrativos e barreiras não-tarifárias como certificados de importação, quotas, preços de entrada, taxas *antidumping* e regras fitossanitárias [...] a motivação para tais práticas protecionistas nem sempre é exclusivamente comercial. Também há grande participação da retórica da multifuncionalidade, ou seja, dos aspectos não-comerciais relacionados às políticas agrícolas, que envolvem a própria organização social dos países. Preservar comunidades rurais e garantir menores taxas de êxodo para as zonas têm sido assim justificadoras de políticas protecionistas.⁴⁰⁴

O protecionismo⁴⁰⁵ agrícola é um assunto polêmico e é difícil imaginar um consenso em torno dele. Se de um lado há o interesse dos países em desenvolvimento⁴⁰⁶

⁴⁰² “Os produtos agrícolas têm uma participação de 53% nas exportações do Mercosul para a União Européia, mas representam somente 9% do comércio de produtos no mundo. O Mercosul deveria se libertar de sua dependência unilateral do setor agrário e aproveitar a chance de exportar mais produtos industrializados e serviços para a União Européia através de uma zona de livre comércio. O Mercosul tem que fortalecer sua indústria como ‘motor de crescimento’”. In: LVBA. Disponível em: <www.lvba.com.br>. Acesso em: 3 jun. 2006.

⁴⁰³ “O agronegócio brasileiro é considerado um dos mais competitivos do mundo, sendo responsável por 27% do PIB brasileiro, pela geração de 20 milhões de empregos diretos (21% da força de trabalho nacional) e cerca de 40% da pauta de exportações brasileira”. In: ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>. Acesso em: 25 jul. 2006.

⁴⁰⁴ LUPÍ; CARVALHO, 2002, p. 91

⁴⁰⁵ Joseph E. Stiglitz salienta que “os países ricos do Ocidente forçaram as nações pobres a eliminar as barreiras comerciais, mas eles próprios mantiveram as suas, impedindo que os países em desenvolvimento exportassem seus produtos agrícolas”. In: STIGLITZ, 2002, p. 33.

⁴⁰⁶ “O Brasil é um dos países mais interessados nas discussões, uma vez que a redução do protecionismo agropecuário das nações ricas abriria um grande mercado para seus produtos. Um estudo do Banco Mundial prevê que o Brasil poderia ganhar US\$ 10 bilhões por ano até 2015 se houvesse um acordo para eliminar subsídios e outras barreiras comerciais nessa área. O valor da produção agrícola brasileira

de liberar o setor e assinar acordos de associação para aumentar suas exportações, de outro há fortes *lobbies* de produtores rurais nos países ricos.

Marcos S. Jank e Mário de Q. M. Jales destacam a agricultura

[Como] um dos mais complexos e controversos temas de comércio internacional. Em todas as esferas de negociação – multilateral, hemisférico, bi-regional, sub-regional e bilateral – a intransigência dos países em liberar o comércio agrícola tem gerado intenso debate e contribuído sobremaneira para o entrave das negociações.⁴⁰⁷

É curioso que os principais opositores da liberalização do comércio agrícola sejam justamente os países que não hesitam em apregoar os benefícios do livre comércio em produtos manufaturados e serviços. Como eles não podem negar que a liberalização comercial aumentaria a eficiência na alocação de recursos, defendem a tese de que a agricultura é um setor onde os objetivos não-econômicos são mais importantes do que os econômicos. A lista inclui proteção do meio ambiente, segurança alimentar, preservação da cultura rural, contenção da migração campo-cidade e, mais recentemente, a preservação da paisagem rural como valor estético. Mas a proteção à agricultura não tem alcançado o propalado objetivo de multifuncionalidade nos países desenvolvidos.

Celso Lafer lembra que

A PAC, por exemplo, não foi bem sucedida em assegurar um nível de renda adequado para os agricultores, posto que a maioria dos subsídios acaba beneficiando número relativamente reduzido de grandes produtores rurais, enquanto que os produtores nas zonas menos produtivas e ambientalmente mais vulneráveis, como as regiões de montanha, têm renda inferior ao salário mínimo da indústria.⁴⁰⁸

Além disso, os subsídios e a proteção estimulam a incorporação de terras marginais e a exploração intensiva das lavouras, com a utilização exagerada de fertilizantes, herbicidas e pesticidas.

Como analisado, o protecionismo agrícola das nações ricas tem comprometido a multifuncionalidade agrícola nos países em desenvolvimento. Os preços deprimidos dos produtos agrícolas no mercado internacional aumentam a

aumentaria 34% e sua renda na agricultura cresceria 46%. As exportações teriam um crescimento real de 28,5% até 2015”. In: CINTRA. Disponível em: <www.imic.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.

⁴⁰⁷ JALES; JANK, 2003, p.1.

⁴⁰⁸ Ministério das Relações Exteriores – Brasil, 2005.

pobreza rural, estimulando o êxodo para as cidades e a exploração predatória de recursos naturais nos países que não têm condições de subsidiar sua produção agrícola.

Na opinião do Brasil e de outros países, a inserção da multifuncionalidade na reforma da PAC é uma tentativa da CE de institucionalizar internacionalmente o conceito – o que não passaria de pretexto para a imposição de uma barreira não-tarifária de difícil contestação. O objetivo, no fundo, é proteger os setores agrícolas ineficientes dos países desenvolvidos à custa dos países em desenvolvimento.

O que se constata é que, apesar do progresso nas relações políticas e econômicas entre os Estados-partes do bloco latino-americano, ainda não foi possível concentrar iniciativas em torno de interesses comuns e da efetiva interação entre os sócios – o Mercosul continua longe do cotidiano dos latino-americanos.⁴⁰⁹

É evidente que a liberalização comercial entre a CE e o Mercosul trará oportunidades e riscos para ambos os lados:

As oportunidades de um bloco poderão se transformar em ameaças para o outro, se elas estiverem diretamente em concorrência com o comércio intra-bloco e se este último for resultante de uma combinação de alta proteção com desvantagens comparativas (desvio de comércio) [...] A ocorrência de um importante comércio intrazona na presença de complementaridade dos dois blocos e de uma elevada proteção sugere que a liberalização poderia, de fato, constituir uma ameaça à produção doméstica e certamente encontraria maior resistência por parte dos produtores do Mercosul.⁴¹⁰

Para a CE⁴¹¹ as áreas mais vulneráveis à concorrência dos países do Mercosul são o setor agrícola-alimentar e os intensivos em recursos naturais. Para

⁴⁰⁹ Para ilustrar as vantagens de um futuro acordo, registre-se que “tanto para o Brasil como para a Argentina, os maiores incrementos no PIB associam-se a uma liberalização com a União Européia. No caso brasileiro, há ganhos de 0,76 ponto percentual no cenário de liberalização Mercosul-União Européia em comparação com o cenário Alca. Para a Argentina, a diferença é de quase quatro pontos percentuais a favor do acordo com a União Européia. Um dos determinantes da variação de renda (PIB) são os termos de troca (preço das exportações/preço das importações). E estes apontam maiores ganhos com o acordo Mercosul-União Européia do que o acordo Alca, para o Brasil e a Argentina. A análise dos fluxos comerciais mostra que para a Argentina as exportações totais crescem relativamente mais com a liberalização com a União Européia (diferença de 0,87 ponto percentual em relação ao cenário Alca). Este ganho está claramente associado aos fluxos dos setores agropecuários, que crescem cerca de 33% para o mercado europeu”. Ao fazer uma análise comparativa do Mercosul com os acordos da CE e da Alca verifica-se que “o impacto de um choque tarifário, num ambiente estático, provoca de forma geral uma mudança de preços relativos que favorece os setores agropecuários. Considerando que os níveis de proteção incidentes sobre esses setores são maiores no mercado europeu, as variações de renda tendem a ser maiores no cenário Mercosul-União Européia”. *In*: PEREIRA, 2001, p. 4-6.

⁴¹⁰ CASTILHO, 2005, p. 166-167.

⁴¹¹ “Os países da UE com maior destaque no setor agrícola são, por ordem: França (US\$ 53 bilhões), Itália (US\$ 39 bilhões), Alemanha (US\$ 37 bilhões) e Espanha (US\$ 30 bilhões). O bloco é o maior importador mundial de produtos agrícolas e o segundo maior exportador, sendo seus principais fornecedores os Estados Unidos, o Brasil e a Argentina. Esses dados fornecem subsídios para afirmar que

alguns produtos industriais, porém, o Mercosul poderia obter ganhos de mercado com a liberalização – seja por deslocamento da produção europeia, seja por deslocamento de terceiros países. Do lado do Mercosul, a situação é inversa: a maior vulnerabilidade se encontra entre os produtos manufaturados.

Os países do Mercosul são mais competitivos do que os europeus em relação à maioria dos produtos agrícolas. Um exemplo é o açúcar, produto em que o Brasil⁴¹² é “privilegiado com boas condições climáticas e baixos níveis salariais e tem, por isso, condições ideais de exportação. Isso significa que o Brasil pode produzir a preços com os quais nenhum outro produtor pode concorrer”.⁴¹³

O Brasil⁴¹⁴ é também parte do Mercosul, até aqui uma história relativamente bem sucedida de integração regional e um compromisso aparentemente firme e duradouro entre seus membros. O Mercosul agrega uma dimensão à realidade internacional de seus participantes, sendo uma força que favorece laços mais fortes na América do Sul, em todas as áreas, especialmente, embora não apenas, na área do comércio. Os desenvolvimentos recentes têm sido expressivos em relação à pujança diplomática do Mercosul e à sua capacidade de fomentar o comércio intra-regional e com outras regiões do mundo.

É importante registrar o poder de pressão dos agricultores europeus.⁴¹⁵ Em países como a França, por exemplo, a questão agrícola é um aspecto cultural – é histórica a crítica dos produtores rurais franceses ao produtivismo agrícola, bem como sua resistência ao neoliberalismo.⁴¹⁶ Tal movimento se baseia na reconstrução da idéia de camponês. A revalorização dessa noção fortalece vigorosamente a posição da *Confédération paysanne* contra as transformações impostas pela sociedade de consumo. Parece paradoxal que um movimento social reivindique um estatuto pertencente ao

a agricultura ocupa uma posição de destaque na estrutura econômica e social da União Europeia”. In: ARRUDA; SILVA, 2003, p. 2.

⁴¹² “A pauta de exportações do agronegócio brasileiro à União Europeia, em 2005, apresentou, como principais produtos: soja em grãos (US\$ 2,6 bilhões); farelo de soja (US\$ 1,9 bilhão); café em grão (US\$ 1,4 bilhão); celulose (US\$ 937,6 milhões) e carne bovina *in natura* (US\$ 798,6 milhões)”. In: Disponível em: <<http://www.agricultura.gov.br>>. Acesso em: 21 jan. 2007.

⁴¹³ DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 20 mai. 2006.

⁴¹⁴ O Brasil e a União Europeia assinaram em 1992, para entrar em vigor em 1995, um Acordo de Terceira Geração, com disposições mais completas do que as previstas no antigo Acordo-Quadro de Cooperação. O novo Acordo visa ampliar a cooperação nos campos comercial, econômico, científico e tecnológico. Esse Acordo de Terceira Geração, embora não estabeleça preferências comerciais, prevê consultas sobre questões de natureza comercial de interesse das partes.

⁴¹⁵ “Os europeus absorvem 40% do orçamento da comunidade sob a forma de subsídios, algo próximo a 40 bilhões de euros. Isso para um setor que responde por apenas 3% do PIB europeu e por 2% da força de trabalho”. In: CINTRA. Disponível em: <www.imic.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.

⁴¹⁶ Entre seus principais militantes encontra-se José Bové, famoso ecologista e antimilitarista.

passado – o de “camponês” – e que traduzia mesmo uma condição de miséria e opressão. A realidade e o vigor de tal movimento, porém, revelam a estreita ligação entre o passado e o presente na França. As raízes agrícolas e a tradição alimentar da França, por sua vez, favorecem a união entre os camponeses e os consumidores urbanos.

Nesse sentido, ao se manifestarem sobre o acordo entre o Mercosul e a CE, destacam que

Já se viu que o livre-comércio agrícola com o Mercosul, que exporta produtos agrícolas temperados, teria efeitos catastróficos tanto para a agricultura européia quanto para o pequeno campesinato e os consumidores locais. Uma medida realmente benéfica para os países do Hemisfério Sul – mas isto não diria respeito aos PMA – seria pôr fim à escalada tarifária sobre produtos tropicais transformados, a fim de deixar às suas economias o valor agregado das raras indústrias em que eles podem ter uma vantagem comparativa.⁴¹⁷

Outro recente exemplo de protecionismo é o pacote de políticas para incrementar o mercado de etanol, como o álcool de cana-de-açúcar, nos 27 países do bloco europeu. Tais medidas incluem novas metas de uso do biocombustível entre os estados-membros, em parte substituindo os combustíveis fósseis e reduzindo a dependência em relação às importações de petróleo⁴¹⁸.

Para alguns diplomatas, a criação de um mercado de álcool na Europa terá um impacto direto na produção brasileira, já que os próprios europeus reconhecem que terão de importar do Brasil no futuro. Mariann Fischer Boel, comissária européia para a Agricultura, no entanto, confirmou que “a Comissão Européia irá subsidiar usinas de açúcar que queiram se transformar em usinas de álcool, além de destinar recursos de programas de ajuda rural para agricultores que queiram seguir esse caminho”.⁴¹⁹

O que se verifica, mais uma vez, é que a chance dos países do Mercosul exportarem para a CE é eliminada no exato momento em que é anunciada. Na mesma

⁴¹⁷ BERTHELOT. Disponível em: <www.diplo.uol.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.

⁴¹⁸ “Economistas e ex-ministros avançaram a estapafúrdia tese de que o País [Brasil] está condenado a se tornar um grande ‘fazendeiro’. A expansão das commodities (agrícolas, minerais e agora agroenergéticas) produziria a apreciação do câmbio e a desindustrialização, num processo em que o Brasil estaria trocando seu “futuro” industrial e de serviços pelo ‘passado’ da dependência de commodities de baixa tecnologia. É curioso este esporte nacional de malhar tudo o que está dando certo, de empresários a setores econômicos. Nossos ídolos são artistas ou jogadores de futebol, raramente empresários e nunca governantes. Se algo dá certo, ou tem malandragem ou não é tão bom assim. [...] não é o FMI, a Rodada Doha, a Alca ou o álcool que estão condenando os setores menos eficientes da nossa indústria, mas sim a falta de instituições sólidas e reformas nas políticas públicas. Nossos maiores problemas são internos, e não externos.” JANK, *Etanol: mitos, exageros e preconceitos*, 2007, p. A-2.

⁴¹⁹ GLOBO. Disponível em: <www.globo.com>. Acesso em: 5 jan. 2006.

oportunidade em que a CE confirmou a insustentabilidade do setor, garantiu a concessão de subsídios – antes mesmo da implementação das mudanças.

Nas palavras de Marcos Sawata Jank e André Meloni Nassar,

O setor agroalimentar tem desenvolvido papel estratégico nas economias do Mercosul, tanto por sua configuração atual como pelas possibilidades de ampliação de suas fronteiras físicas e tecnológicas. A região dispõe de uma oferta muito variada de produtos, abarcando desde aqueles de clima temperado até produtos de clima tropical. Além disso, de maneira geral, o Mercosul possui elevados índices comparativos de eficiência na produção de *commodities* agropecuárias e agroindustriais, além de apresentar razoável oferta em matéria de especialidades agrícolas que contam com um interessante mercado emergente.⁴²⁰

A PAC é um tema que afeta diretamente países com forte tradição na agricultura como o Brasil, que tem de competir no mercado internacional com produtos e preços subsidiados pelo governo europeu. O maior dos sócios do Mercosul,⁴²¹ é importante lembrar que mesmo em nível nacional o Brasil adotou poucas iniciativas para o desenvolvimento do setor agrícola:

Nos últimos 50 anos o Brasil seguiu três modelos distintos de política agrícola. De 1950 a 1990, o mote do modelo era ‘ocupação territorial e segurança alimentar’. O governo comandava uma política altamente intervencionista, baseada em crédito rural subsidiado, preços mínimos garantidos, agências reguladoras (IBC, IAA) e substituição de importações (programas de álcool e trigo). [...] Nos anos 90, o governo eliminou quase todos os subsídios e mecanismos de intervenção nos mercados. [...] O forte crescimento da demanda por alimentos, fibras e bioenergia é um presente que o mundo está oferecendo à agricultura brasileira. [...] Atualmente, os recursos públicos para a agricultura se espalham em mais de uma centena de programas alocados em quatro ministérios: Agricultura, Desenvolvimento Agrário, Pesca e Meio Ambiente. O curioso, porém, é que os maiores problemas do setor não estão sob o controle desses órgãos, que viraram meros "bombeiros" dos grandes desajustes macro que solapam o setor: 1) A valorização da taxa de câmbio real – que jogou novamente os preços em reais por terra, em poucos meses; 2) as deficiências da infra-estrutura; 3) a insegurança jurídica e o desrespeito aos direitos de propriedade; e 4) a falta de

⁴²⁰ JANK; NASSAR, 2000, p. 149.

⁴²¹ O Mercosul começou com o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE) assinado em julho de 1986 por Brasil e Argentina. Em 1988 é assinado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento entre os dois países, com o objetivo de criar um espaço econômico comum em dez anos. Novo impulso foi dado ao processo quando ambas as nações assinaram, em 1990, a Ata de Buenos Aires, que fixou a data de 31 de dezembro de 1994 para a conformação definitiva do mercado comum, ao qual aderiram posteriormente Uruguai e Paraguai. A 26 de março de 1991 é assinado pelos quatro países o Tratado de Assunção, em que os signatários assumem o compromisso de criar o Mercosul até 31 de dezembro de 1994. In: PABST, 1998, p. 94.

uma política comercial mais agressiva para abrir mercados nos países protecionistas.⁴²²

A ausência de uma política pública para sustentação do setor agrícola, tanto no Brasil como no Mercosul, enfraquece as negociações internacionais e os acordos bilaterais – além de prejudicar economicamente o país e o bloco.

A Comissão Européia comenta acerca do potencial brasileiro:

O Brasil é quase um continente. Com uma superfície de 8.511.965 km², ele é o quinto país do mundo em dimensão. Ocupa metade da América do Sul e tem fronteiras comuns com todos os países sul-americanos, com exceção do Chile e do Equador. [...] O Brasil representa uma força econômica com a qual é preciso contar.⁴²³

Diante das dificuldades para reduzir os subsídios do comércio agrícola é fundamental que o Mercosul redobre esforços para efetivar um acordo com a CE. O acordo gerou oposição entre os europeus, sobretudo na França, principal beneficiária dos subsídios da CE e que apresentou restrições a uma eventual abertura do mercado agrícola do bloco ao Mercosul. O pretexto dos franceses foram questões estratégica, incluindo as futuras negociações na OMC e a revisão de políticas, dentre elas a PAC.

Com base nestes argumentos é que se questiona o papel da PAC e se reafirma a importância das negociações do bloco latino-americano junto a CE. Também é fundamental adotar uma política agrícola e comercial que restabeleça o bom-senso e o pragmatismo na busca de acordos de liberalização e de acesso a mercados nos países protecionistas.

⁴²² JANK, 2006, p. A-2.

⁴²³ *Commission européenne. Apud VENTURA, 2003, p. 359.*

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A agricultura da CE modernizou-se após a Segunda Guerra Mundial, o que gerou aumento tanto da produção quanto da produtividade. Depois de enfrentar o fantasma da fome nas décadas de 1940 e 1950, os europeus implementaram uma política agrícola comum, a PAC – que garante preços aos produtores e impõe severas restrições à importação de terceiros países.

Do ponto de vista estratégico, a agricultura pode ser considerada, desde a instituição do Tratado de Roma, como o motor para a estruturação do bloco e fortalecimento das políticas internas e internacionais. Apesar de serem sutis as disposições iniciais contidas no Tratado, o que se verifica atualmente é que a agricultura ocupa um lugar ímpar no bloco europeu.

As disparidades das regiões, neste contexto, não se tornaram um obstáculo para a concretização da política agrícola comum. Os interesses de implementação de uma política pública capaz de regulamentar o setor agrícola superaram as barreiras culturais, sociais e econômicas das regiões.

A PAC, no entanto, criou distorções no mercado, como a superprodução e os estoques crescentes dos principais produtos agrícolas, e compromete quase metade de todos os recursos orçamentários da CE. Além de dificultar o acesso ao mercado, a exportação subsidiada afetou negativamente o mercado internacional, gerando protestos por parte de países concorrentes na produção desses itens – na maioria nações em desenvolvimento.

Apesar dos elevados custos da política comum para o contribuinte europeu e das pressões dos países exportadores de alimentos, a força política dos produtores da CE só permitiu mudanças mínimas no programa. No entanto, o argumento difundido no bloco é de que, na ausência de tal política os consumidores europeus teriam de suportar os preços dos produtos nacionais muito superiores aos atuais.

A liberalização comercial do setor seria, inevitavelmente, uma alternativa para a diminuição dos elevados custos de manutenção da PAC. Os subsídios se reduziriam, os grandes produtores agrícolas se beneficiariam com as exportações e a carga atribuída aos consumidores seria compensada pela importação de produtos com melhor qualidade e menor preço.

A implementação da PAC, que em um primeiro momento aponta resultados positivos, após alguns anos passou a apresentar desgastes e debilidades. Em 1992, a PAC sofreu sua primeira reforma, introduzindo conceitos de perspectivas regionais, sociais e ambientais. Não por eventualidade, esta reforma se deu antes da assinatura do AARU. A finalidade da CE era minimizar o impacto de seus subsídios perante a comunidade internacional e demonstrar, ainda que mascaradamente, seu interesse de preservação sócio-ambiental.

Por não contemplar diretamente uma abertura significativa do mercado comunitário, perpetuando os mecanismos de subsídios ao mercado interno e às exportações – ambos geradores de graves distorções competitivas –, a reforma da PAC aprovada em 1999 teve caráter limitado. Ela alterou singelamente as medidas de apoio à produção interna, mas manteve intactos os outros dois pilares das negociações da OMC: o do acesso aos mercados e o dos subsídios às exportações.

A mudança mais significativa ocorreu com a Reforma de 2003, quando os então quinze membros da CE concordaram em desvincular os subsídios do volume de produção, ainda que por etapas. As transformações ocorridas na PAC refletem não somente a imposição da necessidade de mudança pela OMC, mas também a característica de condicionar os apoios concedidos aos argumentos de normas ambientais, de segurança ambiental e saúde vegetal e animal. Os mecanismos de apoio aos produtores, neste contexto, ganham uma nova roupagem.

Mesmo após tais reformas, os mecanismos nos quais a PAC se fundamenta continuam violando as regras internacionais de comércio, em especial as disciplinadas pelas normas do sistema GATT/OMC. Essas normas visam estabelecer um sistema de comércio agrícola justo e orientado para o setor, incluindo compromissos específicos para a redução e posterior eliminação de subsídios domésticos e à exportação, patrocinando, deste modo, o acesso livre aos mercados.

No que tange à implementação do AARU para regulamentar o tema agrícola na esfera multilateral de comércio pode-se afirmar que o acordo não criou grandes obstáculos para a CE. Primeiramente porque o período considerado para estabelecer os compromissos para cálculo dos níveis quantitativos e orçamentários (1996 a 2000) era de baixos níveis de preços mundiais. Em segundo lugar porque a reforma de 1992 da PAC suavizou as adaptações impostas pelo acordo no âmbito internacional. Finalmente, devido ao fato os subsídios da “caixa azul” estarem isentos de redução, facilitando, assim a distorção dos apoios concedidos.

Apesar do empenho da Comunidade em abrigar a PAC dentro dos critérios de legalidade, a CE continua defendendo uma postura dura contra a liberalização agrícola proposta pela OMC, que dispõe de medidas de eliminação dos subsídios que impedem o crescimento econômico nos países em vias de desenvolvimento.

Muitas das críticas à PAC provêm da própria CE – os agricultores europeus manifestam-se regularmente contra algumas de suas disposições e modificações propostas. Tal circunstância se deve ao fato de que algumas das medidas adotadas favorecem tão-somente os grandes produtores agrícolas. Até a reforma de 2003, por exemplo, as grandes explorações eram beneficiadas com pagamentos diretos. Verifica-se, no entanto, que apesar da propaganda do sucesso da PAC, as disparidades podem ser observadas também intrabloco.

Ainda os fatores culturais, sociais e históricos que levam os países a perpetuar sua agricultura, através da manutenção da vida rural familiar, da proteção ao meio ambiente, do bem-estar animal e segurança alimentar – argumentos utilizados para a denominada multifuncionalidade da agricultura – podem ser usados para justificar práticas potencialmente inibidoras do comércio agrícola, adequando-se na “caixa verde”.

Cumprе ressaltar que os países em desenvolvimento possuem grande capacidade de penetrar nos mercados protegidos, com sua alta competitividade e produtividade, e que são capazes de provocar, pouco a pouco, uma mudança no cenário internacional, que atualmente consiste em um quadro absolutamente protecionista.

A redução do protecionismo agrícola dos países desenvolvidos dará um grande impulso a Brasil, Argentina, Austrália, Nova Zelândia e a algumas nações asiáticas que têm grandes vantagens comparativas na produção e exportação de produtos agrícolas. No entanto, privilegiar a agricultura através do conceito de multifuncionalidade, como instrumento de política agrícola que distorce o mercado internacional, implica graves prejuízos a estes países exportadores.

Falta, no entanto, incluir no conceito europeu de multifuncionalidade a função internacional – isto é, os impactos de sua política agrícola em países em desenvolvimento quando, através de subsídios, se mantêm os preços agrícolas europeus abaixo do mercado mundial, se promove a superprodução e se utilizam subsídios à exportação.

A discussão sobre as múltiplas funções da agricultura não pode, entretanto, ignorar a profunda desigualdade existente tanto no campo quanto no cenário internacional, nem atribuir tratamento igual às diferentes funções da agricultura nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento.

Se a demanda europeia por multifuncionalidade é leal, e se sua utilização visa verdadeiramente a utilização do conceito para o fortalecimento do fator social, a CE deve reconhecer e respeitar a multifuncionalidade da agricultura dos países em desenvolvimento, o que significaria a eliminação dos subsídios promovidos pelo bloco, que atuam contra as vantagens comparativas dos produtores de outras regiões do planeta.

Vale registrar ainda a ampliação da CE para os países do leste da Europa, o que deverá dificultar ainda mais o acesso do Mercosul ao mercado europeu, onde a agricultura tem um peso significativo no produto e no emprego. A tendência é de que a Comunidade adote uma posição ainda mais conservadora no acesso ao mercado do setor. Além de aumentar o peso da agricultura na CE, os novos membros da CE certamente atrairão mais investimentos, o que prejudicaria duplamente a América Latina e particularmente o Mercosul.

Em contrapartida, a agricultura no leste europeu não terá os mesmos incentivos que a do oeste, o que causará atritos intrabloco e demandará muitos investimentos em capital e trabalho para atingir o padrão dos membros antigos. Além disso, trata-se de países de clima temperado para frio, com uma produção semelhante à do restante da CE e diferente da América Latina (predominantemente tropical e subtropical).

No que tange aos acordos bilaterais entre o Mercosul e a CE, as maiores divergências nas negociações para a criação de uma área de livre comércio dizem respeito às quotas que limitam as importações de produtos agrícolas da América do Sul e que foram mantidas pelas instituições de Bruxelas.

A agricultura é o principal foco de interesse do Mercosul nas negociações com a CE. O bloco sul-americano visa, em caráter prioritário, à questão de acesso ao mercado e à eliminação das medidas de apoio interno e dos subsídios às exportações.

No entanto, são inúmeros os reflexos das medidas de proteção à agricultura, tanto para os países europeus, que elevam imensamente seu custo social, quanto para o

Mercosul e demais países em desenvolvimento, que buscam constantemente, e muitas vezes de modo infrutífero, a aproximação do bloco.

O protecionismo agrícola praticado pela CE e os subsídios que impedem a concorrência equilibrada no mercado internacional abalam o Mercosul que, apesar de ser auto-suficiente na produção de alimentos, depende da exportação do setor agrícola.

O Mercosul está sendo invadido por produtos estrangeiros que chegam com preços inferiores aos praticados no mercado de origem ou com grande carga de subsídios. Essas práticas desleais de comércio causam sérios danos às produções nacionais e estão destruindo importantes setores, como o da indústria e da agricultura.

O crescimento do comércio internacional e o acirramento das práticas desleais de comércio que ameaçam os produtores do bloco sul-americano requerem um sistema de defesa comercial mais ágil. Os países do Mercosul precisam de políticas macroeconômicas coerentes, e não de políticas agrícolas e agrárias contraditórias e confusas.

O forte crescimento da demanda por alimentos, fibras e bioenergia é uma oportunidade que o mundo está oferecendo à agricultura dos países em desenvolvimento; no entanto, os desajustes das nossas políticas macroeconômicas e setoriais impedem os países de olhar para o horizonte e aplicar medidas que aumentem a competitividade do setor agrícola.

No Brasil, por exemplo, o atual modelo de política agrícola pode ser descrito como “programas de apagar de incêndios”. Atualmente se gasta mais com programas questionáveis dirigidos a grupos específicos de beneficiários. Em contrapartida faltam recursos para gerar os bens públicos fundamentais para o bem-estar de todos os agricultores, como defesa sanitária, pesquisa, infra-estrutura, educação, seguro rural, certificação, rastreabilidade etc.

O Mercosul e os demais blocos regionais em desenvolvimento não foram capazes de criar uma política estrutural para regulamentar a agricultura. Os Protocolos do Mercosul nem ao menos traçam as bases para a formação de uma política neste campo. Os governantes estão esquecendo de privilegiar o que há de mais abundante nos países latino-americanos.

Ao contrário, a CE sempre se preocupou em resguardar o setor. Os princípios que norteiam a PAC – unidade de mercado, preferência comunitária, solidariedade e co-responsabilidade financeira – estiverem presentes desde o início da

formação do bloco e são até hoje as bases sobre as quais se fundam os apoios para garantir que a política adotada protegeria os produtores dos estados-membros.

Ainda que não-justificados do ponto de vista econômico e social, os subsídios aos produtores agrícolas, particularmente na CE, estão de certa forma radicados na cultura popular e no sistema produtivo, que tornam inviáveis reformas radicais em curto prazo.

A França, por exemplo, é o país que mais recebe subsídios para a área agrícola e, portanto, o maior adversário de sua redução. Os franceses têm um longo histórico de interferência estatal sobre a agricultura – já no período de Napoleão Bonaparte a produção de beterraba para a produção de açúcar foi subsidiada para garantir o abastecimento do produto frente ao bloqueio naval inglês.

Neste aspecto o protecionismo ultrapassa as questões econômico-comerciais para tocar a esfera político-cultural. Quebrar este paradigma talvez seja o maior desafio não somente para o Mercosul, que busca um acordo, como também para todos os países que lutam pela liberalização do setor agrícola.

São poucas as possibilidades de a CE abdicar da auto-suficiência alimentar. A fome que atingiu a Europa no pós-guerra ainda pesa nas decisões e os europeus não confiam em que os americanos e os países em desenvolvimento possam suprir o amplo mercado europeu com segurança.

Ainda que a CE considere o Mercosul um grande parceiro no setor agrícola, a transposição dos obstáculos para a concretização do acordo não será tarefa fácil. Ao Brasil e aos demais membros do bloco latino-americano cumpre reforçar seus ideais de cooperação e adotar medidas que valorizem seus produtos. A adoção de uma política agrícola eficaz no Mercosul será o primeiro passo para demonstrar que os países que compõem o bloco podem dialogar à altura.

Não bastam palavras. É preciso uma mobilização concreta dos Estados para responder às demandas e exigências do mercado internacional.

Há um longo caminho a ser percorrido para a liberalização do comércio agrícola na CE. Não sobra outra alternativa aos países em desenvolvimento e aos demais blocos regionais, como o Mercosul, além de pressionar, negociar e prosseguir na estruturação de um Direito Internacional do comércio agrícola mais justo e equilibrado.

REFERÊNCIAS

Fontes bibliográficas

ABREU, Marcelo de Paiva. O Brasil na Rodada Uruguai do GATT 1982-1993. *In*: FONSECA JÚNIOR, Gelson, CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de. *Temas de Política Externa II*, Vol. I. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 325-352

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Os primeiros anos do século XXI: O Brasil e as Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ALVES, Jorge de Jesus Ferreira. *Lições de Direito Comunitário: as políticas da Comunidade Europeia*. Vol. III. Porto: Coimbra, 1993.

_____. *Lições de Direito Comunitário: parte institucional, ordenamento jurídico, liberdade de circulação*. Vol. I. Porto: Coimbra, 1992.

AMOROSO, Marcelo Vilela. *As relações entre o Mercosul e a União Européia: um novo diálogo entre blocos*. Informativo nº 6. jun.-jul. 1997. Disponível em: <www.camara.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.

ARNOLDI, Paulo Roberto Colombo. O Direito Empresarial no Mercosul. *Revista Jurídica UNICOC*, Ribeirão Preto. Disponível em: <http://www.revistajuridicaunicoc.com.br/midia/arquivos/ArquivoID_30.pdf>. Acesso em: 3 fev. 2007.

ARRICHI, Giovanni. *O longo século XX*. São Paulo: UNESP, 1994.

ARRUDA, Leonardo Vieira; SILVA, José Eduardo Barbosa da. Reforma da política agrícola (PAC). *Boletim Bimestral da Associação dos Analistas de Comércio Exterior*. nº 7, jul.-ago. 2003.

BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e o protecionismo*. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

_____. [et al.]. *Solução de Controvérsias: OMC, União Européia e Mercosul*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2004.

BARROS, Júlia Prestes Chuffi. O princípio da subsidiariedade e o Estado. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 11, nº 1277, 30 dez. 2006. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9347>>. Acesso em: 3 fev. 2007.

BASTOS, Carlos Eduardo Caputo; BASTOS, Gustavo Henrique Caputo. O Direito comunitário europeu e o direito de integração na América Latina: Exame dos modelos de produção e incorporação normativa na União Européia e no Mercosul. *In*: LABRANO, Roberto Ruiz Díaz (Org). *Mercosur – Unión Europea*. Asunción: Intercontinental, 2001.

BERGMAN, Eduardo Tellechea. La cooperación jurisdiccional internacional con especial al ámbito del MERCOSUR y al derecho uruguayo. *In*: KLOR, Adriana Dreyzin de; ARROYO, Diego P. Fernández; PIMENTEL, Luiz Otávio. *Litígio judicial internacional*. Buenos Aires: Decita, 2004.

BERTHELOT, Jacques. Plutôt que le protectionnisme, la souveraineté alimentaire. *Le monde diplomatique*. Paris, p. 6-7, dezembro 2005.

- BERTHELOT, Jacques. Um modelo camponês e cidadão. *Le monde diplomatique*. Disponível em: <www.diplo.uol.com.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.
- BONIOLO, Eduardo da Eira. Relações entre Mercosul e União Européia e as consequências para o Brasil: uma resenha. *Revista geo-paisagem*. Ano 3, nº 5, Janeiro-Junho de 2004.
- BRUM, Argemiro Luís; HECK, Cláudia Regina. *Economia internacional: uma síntese da análise teórica*. Ijuí: Unijuí, 2005.
- BUENO, Clodoaldo. Os caminhos do Mercosul. In: OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.
- CARFANTAN, Jena-Yves. *Integração econômica*. Curitiba: OCEPAR, 1994.
- CARREAU, Dominique; JUILLARD, Patrick. *Droit international économique*. Paris: France Quercy, 1998.
- CARTOU, Louis. *L'Union européenne: Traités de Paris – Rome – Maastricht*. Paris: Dalloz, 1996.
- CASTILHO, Marta R. Acordo de Livre Comércio com a UE: a vulnerabilidade dos produtos industriais produzidos pelo Mercosul à competição européia. *Nova Economia*. Belo Horizonte: [s.n.], nº 15, p. 153-182, mai.-ago. 2005.
- CHEREM, Giselda da Silveira. Subsídios. In: BARRAL, Welber. *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, 2002.
- CHEREM, Mônica Teresa. Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). In: BARRAL, Welber. *Tribunais internacionais: mecanismos contemporâneos de solução de controvérsias*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- CINTRA, Marcos. *A pauta de Doha*. Disponível em: <www.imic.org.br>. Acesso em: 20 nov. 2006.
- COLSERA, Lino Luis. A Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Agrícola. *Revista de Política Agrícola*. Ano VII, nº 3, jul.-ago.-set. 1998.
- CONFAGRI. *CE avalia estado de aplicação da reforma da PAC*. Disponível em: <www.confagri.pt>. Acesso em: 3 fev. 2007.
- CONTINI, Elísio. Agricultura e política agrícola comum da União Européia. *Revista de Política Agrícola*. Brasília: [s.n.], nº 1, p. 30-46, 2004.
- COSTATO, Luigi. *Corso di diritto agrario*. Milão: Guiffre, 2004.
- COURINHA, Gustavo Lopes. *Agricultura e preços agrícolas no comércio mundial*. Lisboa: FDNL, 2002.
- CRETELLA NETO, José. *Direito Processual na Organização Mundial do Comércio*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- CRISTINI, Marcela; AMAL, Mohamed. *Investimento direto externo no Mercosul: o papel da Europa*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.
- D'ÁVILA, André Luiz Bettega. *O direito do comércio internacional no setor agrícola: os subsídios à exportação*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

- DAL RI JÚNIOR, Arno. *História do Direito Internacional: Comércio e Moeda; Cidadania e Nacionalidade*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.
- DELGADO, Nelson Giordano. *Condicionantes Externos à Reforma do Estado no Brasil: O GATT e o Acordo Agrícola da Rodada Uruguai*. Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ, Projeto CPDA – Programa de Ensino e Pesquisa em Reforma do Estado (CNPq, CAPES, FINEP, MARE), 1998.
- DELORME, Hélène. *La politique agricole commune: anatomie d'une transformation*. Paris: Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004.
- DEUTSCHE WELLE. *Doce protecionismo à prova*. 11 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 20 mai 2006.
- _____. *Indústria açucareira alemã quer investir no Brasil*. 15 mai. 2005. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 3 fev. 2007.
- _____. *Liberalização do comércio mundial é tema central em Davos*. 26 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 3 fev. 2007.
- _____. *Produtores resistem à reforma do mercado do açúcar*. 11 nov. 2004. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 4 fev. 2007.
- _____. *UE amarga decisão da OMC sobre açúcar*. 10 set. 2004. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>. Acesso em: 4 fev. 2007.
- DROGUÉ, Sophie; RAMOS, Maria Priscila. L'accord UE-MERCOSUR: le blocage agricole. *La Chronique des Amériques*. Montreal, nº 22, jun. de 2005.
- DUPAS, Gilberto. *Atores e poderes na nova ordem global: assimetrias, instabilidades e imperativos de legitimação*. São Paulo: Editora UNESP, 2005.
- _____. Movernos, agentes econômicos e atores sociais: riscos e desafios da globalização e da política de blocos. In: CHALOULT, Yves; ALMEIDA, Paulo Roberto de. *MERCOSUR, NAFTA e ALCA: a dimensão social*. São Paulo: LTR, 1999.
- EDWARD, José. O Brasil que planta e colhe dinheiro. In: *Edição Especial de VEJA, Agronegócio*, abril de 2004.
- EUROPA. *A União Europeia reforma radicalmente o sector do açúcar para proporcionar os seus produtores uma competitividade a longo prazo*. 24 nov. 2005. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>. Acesso em: 5 fev. 2007.
- FERRAZ, Valeria S. B.; ODARDA, Omar E. La reforma del sistema de solución de disputas de la Organización Mundial del Comercio: estado actual de las negociaciones. In: KLOR, Adriana Dreyzin de; ARROYO, Diego P. Fernández. *Solución de controversias*. Buenos Aires: Decita, 2004.
- FLORY, Thiébaut. *L'organisation mondiale du commerce: droit institutionnel et substantiel*. Bruxelas: Brylant, 1999.
- FOLHA. *Mercosul e União Europeia relançam negociações comerciais*. Disponível em: <www.folha.com.br>. Acesso em: 5 nov. 2006.
- FRANCESCA, Embaixada; *A França e a agricultura*. New York: 1964.
- FREITAS, Rogério Edivaldo. *Barreiras comerciais sobre os produtos agroindustriais brasileiros na União Europeia*. Tese (Doutorado em Ciências, Área de Concentração: Economia Aplicada) – Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, Universidade de São Paulo, 2004.

FREUDENSTEIN, Roland. O papel das regiões no processo de integração europeia. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Anuário Brasil – Europa 2005*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

GEORGE, Susan. *Sommet de l'OMC à Seattle: Le commerce avant les libertés*. Le Monde diplomatique. Nov. 1999, p. 1, 16, 17.

GIDDENS, Anthony. *A terceira via: reflexões sobre impasse político e o futuro da social-democracia*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

GLOBO. *União Europeia incentivará consumo de álcool combustível*. Disponível em: <www.globo.com>. Acesso em: 5 jan. 2006.

GONÇALVES, Reinaldo. *O Brasil e o Comércio Internacional: transformações e perspectivas*. São Paulo: Contexto, 2000.

GRAND, Camille, GROSSER, Pierre. *Les relations internationales depuis 1945*. Paris: Hachette Supérieur, 2000.

GSCHWENDTNER, Loacir. A União Europeia: duas visões da Europa. *Jus Navigandi*. Teresina, ano 7, nº 61, jan. 2003. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3640>. Acesso em: 3 fev. 2007.

GUESLIN, André; HERVIEU, Bertrand. Un syndicalisme agricole européen est-il possible? In: HERVIEU, Bertrand; LAGRAVE, Rose-Marie (Org.). *Les syndicats agricoles en Europe*. Paris: L'Harmattan, 1992.

GURGEL, Angelo Costa. Impactos da liberalização comercial de produtos do agronegócio na Rodada de Doha. *Revista Brasileira de Economia*. nº 2, Rio de Janeiro, Abril/Junho de 2006.

IANNI, Octávio. A era do globalismo. In: OLIVEIRA, Flávia Arlanch Martins de (Org.). *Globalização, regionalização e nacionalismo*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

IEA. *O comércio de produtos agrícolas após a desvalorização do real*. Disponível em: <www.iea.sp.gov.br>. Acesso em: 15 jan. 2007.

INFOCO. *A agricultura e desenvolvimento rural no Mercosul*. nº 24, maio de 2004.

IRELA. *Cooperación con América Latina: el Liderazgo de Europa*. Disponível em: <http://www.irela.org/es/>. Acesso em: 20 set. 2006.

JAEGER JÚNIOR, Augusto. *Liberdade de concorrência na União Europeia e no Mercosul*. São Paulo: LTr, 2006.

JALES, Mário de Q. M.; JANK, Marcos Sawaya. *Agricultura nas negociações da OMC, Alça e UE-Mercosul: diagnóstico e perspectivas*. Conferência “Brasil: Desafios e Oportunidades da Integração”, organizada pelo Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID) e pela Fundação Getúlio Vargas (FGV) de São Paulo em 4 de novembro de 2003, p. 1.

JANK, Marcos Sawaya. (Org.). *A reforma da política agrícola comum da União Europeia: Análise dos impactos na OMC sob a ótica dos interesses comerciais brasileiros*. DT 001/2003. Ícone: São Paulo, 2003, p. 5.

_____. [et al.]. *Apoio interno agrícola na Ministerial de Cancun: Cenários baseados na Proposta Harbinson e na Reforma da PAC*. São Paulo: Ícone, 2003.

_____. A Farm Bill e a retomada da Rodada de Doha. *Folha de São Paulo*, São Paulo, p. A-2, 7 de fevereiro de 2007.

_____. Agricultura. In: THORSTENSEN, Vera, JANK, Marcos Sawaya. (Orgs.). *O Brasil e os grandes temas do comércio internacional*. São Paulo: Lex Editora; Aduaneiras, 2005, p. 37-70.

_____. As inconsistências do protecionismo agrícola europeu. *Folha de São Paulo*, São Paulo, de junho de 1999.

_____. Etanol: mitos, exageros e preconceitos. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. A-2, 21 de março de 2007.

_____. Políticas Agrícolas no Retrovisor. *Folha de São Paulo*. São Paulo, p. A-2, 18 de maio de 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. União Européia: a esperança de um mundo novo. *JURIS SÍNTESE MILLENNIUM*. Ano 8, nº 44, Editora Síntese – Novembro/Dezembro de 2003. CD-ROM.

KRUGMAN, Paul R.; OBSTFELD, Maurice. *Economia internacional: teoria e política*. Tradução de Celina Martins Ramalho Laranjeira. São Paulo: Makron, 2001.

LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. Cooperación Jurídica Internacional em los procesos de integración. Los protocolos de cooperación jurídica en el Mercosur. In: _____ (Org). *Mercosur – Unión Europea*. Asunción: Intercontinental, 2001.

LABRANO, Roberto Ruiz Díaz. Natureza jurídica del Mercosur. In: VIGNALI, Heber Arbuet [et. al.]. *Mercosur: balance y perspectivas*. Montevideo: Fundacion de Cultura Universitária, 1996.

LAFER, Celso. Novos cenários da negociação comercial internacional: Doha e o Pós-Doha. In: *Revista de Política Externa*. vol. 10, nº 4, maio 2002, p. 149.

_____. O Impacto de um mundo em transformação no Direito Internacional. *Revista de Política Externa*. vol. 7, jun.-jul.-ago. de 1998. São Paulo: Paz e Terra, p. 3-14.

LARAT, Fabrice. *Histoire politique de l'integration européenne: 1945-2003*. Paris: la documentation Française, 2003.

LEITE, Carlos A. Moreira; DIZ, Jamile B. Mata; RODRIGUES, Daniel de Sá. A questão agrícola no Mercosul e na União Européia (UE). *Revista de Informação Legislativa*. Brasília: [s.n.], ano 35 nº 137 jan.-mar. 1998, p. 297-301.

LIMITES do crescimento: um relatório para o projeto do Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LOYAT, Jacques; PETIY, Yves. *La politique agricole commune (PAC): un enjeu de société*. Paris: La Documentation française, 2002.

LUPATELLI JR, Alfredo; MARTINS, Eliane Maria Octaviano. MERCOSUL: o direito empresarial e os efeitos da globalização. *JURIS SÍNTESE MILLENNIUM*. nº 37, Editora Síntese - Setembro /Outubro de 2002 - CD-ROM.

LUPI, André Lipp Pinto Basto; CARVALHO, Leonardo Arquimimo de. Agricultura. In: BARRAL, Welber (Org.). *O Brasil e a OMC*. Curitiba: Juruá, 2002.

LUQUINI, Roberto de Alemida. Evolução das relações entre a União Européia e a América Latina. In: DEL POZO, Carlos Francisco Molina; DIZ, Jamile Bergamaschine Mata (Coord.). *Integração e Ampliação da União Européia: um modelo para o Mercosul*. Curitiba: Juruá, 2003.

- LVBA. *Strube analisa potencial Mercosul-União Européia*. Disponível em: <www.lvba.com.br>. Acesso em: 3 jun. 2006.
- MARSH, John; SWANNEY, Pámela; DE FILIPPIS, Fabrizio. Tradução de Maria Teresa Sabbi e Fabio Pasquali. *La política agrícola comunitária*. Londres: [s.n.], 1980.
- MELLO, Celso Duviver de Albuquerque. *Curso de direito internacional público*. Vol. I, Rio de Janeiro: Renovar, 2002.
- MEZZOMO, Marcelo Colombelli. Aspectos dos Contratos Agrários no Mercosul. Site do Curso de Direito da UFSM. Santa Maria-RS. Disponível em: <<http://www.ufsm.br/direito/artigos/agrario/contratos-agrarios.htm>>. Acesso em: 1 fev. 2007
- MONTORO, André Franco. Integração da América Latina em um mundo multipolar. *Revista de Informação Legislativa*. nº 128, 1995, p. 5-6.
- MOURA FILHO, Heitor Pinto de. A organização comum do mercado de açúcar na União Européia: estrutura, instrumentos regulatórios e interesses. *Estudos Infosucro*. nº 5, novembro, 2001.
- MOUSSIS, Nicolas. *Guida alle poliche dell'Unione Europea*. Milão: Etas, 2000.
- MRE. *Acordo de Associação Inter-regional Mercosul-União Européia – Avaliação preliminar*. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 3 nov. 2006.
- _____. *Cana-de-açúcar*. em: <<http://www.mre.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2006.
- _____. *III Rodada de Negociações para a Associação Mercosul-União Européia*. Disponível em: <www.mre.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2006.
- MUSELIER, Renaud. As integrações européia e centro-americana: uma visão francesa desses fatores de estabilidade. *Embaixada da França no Brasil*. Disponível em: <www.ambafrance.org.br>. Acesso em: 20 jul. 2006.
- O'CONNOR, Bernard. Book Reviews. *Journal of International Economic Law* 6(2). Oxford University Press, 2003.
- OCDE. *Multifunctionality: Towards an Analytical Framework*. Disponível em: <www.oecd.org>. Acesso em: 3 dez. 2005.
- OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de Oliveira. *Mercosul e política*. São Paulo: LTr, 2001.
- OLIVEIRA, Odete Maria de. *Relações Internacionais: estudos de introdução*. Curitiba: Juruá, 1999.
- _____. *Teorias Globais: fragmentações do mundo*. Vol. III, Ijuí: Unijuí, 2005.
- _____. *Teorias Globais: impérios de poder e modos de produção*. Vol. II, Ijuí: Unijuí, 2005.
- _____. *União Européia: processos de integração e mutação*. Curitiba: Juruá, 2002.
- PABST, Haroldo. *Mercosul: direito da integração*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- PEÑA, Félix. Tem futuro a associação de Mercosul e União Européia? In: HOFMEISTER, Wilhelm (Org.). *Anuário Brasil – Europa 2005*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

- PEREIRA, Lia Valls. Impactos da Alca e do Acordo Mercosul-União Européia nas economias brasileira e argentina: um mapeamento preliminar. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. Rio de Janeiro nº 13, 67, abril/junho 2001.
- PERONDI, Miguel Ângelo. Artigo para o GT nº 6 – Agricultura, riscos e conflitos ambientais – II Encontro Anual da ANPPAS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade), 26 e 29 de maio de 2004 em Campinas.
- PIRES, Francisco Lucas. *Introdução ao Direito Constitucional Europeu*. Lisboa: Almedina, 1997.
- RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean Baptiste. *Introdução à história das relações internacionais*. São Paulo: Ed. Difusão Européia do Livro, 1957.
- REZEK, Francisco. *Direito Internacional Público*. 5. ed., São Paulo: Saraiva, 1995.
- RIDEAU, Joel. *Droit institutionnel de l'Union et des Communautés Européennes*. Paris: L.G.D.J., 1996.
- ROBBINS, Meter. *Effets de la mondialisation sur le secteur agricole et les communautés rurales des pays ACP*. Belgique: [s.n.], 1999.
- RODRIGUES, Roberto; JANK, Marcos Sawaya. A agricultura no momento atual da negociação do Mercosul. *Informações Econômicas*. São Paulo: [s.n.], v. 23, n. 12, dez. 1993.
- ROMANO, Sergio. *Disegno della storia d'Europa dal 1789 al 1989*. Milão: Editori Associati S.p.A., 2005.
- SAINT-PIERRE, Abbé de. *Projeto para tornar a paz perpétua na Europa*. Tradução de Sérgio Duarte. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2003.
- SALLES, Marcus Maurer. *A legalidade da política agrícola comum frente ao direito internacional do comércio: uma análise jurídica da resistência europeia ao livre comércio da agricultura*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Curso de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2005.
- SECEX. *Mercosul – União Européia*. Disponível em: <www.desenvolvimento.gov.br>. Acesso em: 29 nov. 2006.
- SILVA, Karine de Souza. *Direito da Comunidade Européia: fontes, princípios e procedimentos*. Ijuí: Unijuí, 2005.
- SILVA, Ligia Osorio. Propaganda e realidade: a imagem do Império do Brasil nas publicações francesas do século XIX. *Revista Theomai* (edición electrónica). nº 3, Red Internacional de Estudios sobre Sociedad, Natureza y Desarrollo. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, 2001.
- SILVA, Mozart Foschete da. *Relações econômicas internacionais*. São Paulo: Aduaneiras, 1999.
- SIMON, Denys. *Le système juridique communautaire*. Paris: Puf Droit, 2001.
- SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- STELZER, Joana. *União Européia e supranacionalidade: desafio ou realidade*. Curitiba: Juruá, 2000.

- STIGLITZ, Joseph E. *A globalização e seus malefícios*. Tradução Bazán Tecnologia e Lingüística. São Paulo: Futura, 2002.
- STRATÉGIE GRAINS. *Point sur la réforme du sucre*. Paris: [s.n.], nº 157, p. 6-10, jan. 2006.
- STRENGER, Irineu. *Contratos internacionais do comércio*. São Paulo: LTr, 1998.
- TASSINARI, Guido. *L'Unione europea*. La storia, le istituzioni, le politiche, la Costituzione: com'è l'Europa oggi e come sarà domani. Milão: Alpha Test, 2005.
- Terminologia: agricultura e comércio. *Revista Eletrônica da USIA*. vol. 4, nº 2, Maio de 1999. Disponível em: <<http://usinfo.state.gov>>. Acesso em: 2 mai. 2005.
- THORTSTENSEN, Vera. *Organização Mundial do Comércio*: as regras do comércio internacional e a nova rodada de negociações multilaterais. 2. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2001.
- TODD, Emmanuel. *L'invention de l'Europe*. Paris: Éditions du Seuil, 1996.
- TOSO, Mario. *Umanesimo sociale*: viaggio nella Dottrina Sociale della Chiesa e dintorni. Roma: Libreria Ateneo Salesiano, 2001.
- VALLADÃO, Alfredo G.A. *O peso do setor agrário nas negociações sobre um tratado de livre comércio entre a União Europeia e o MERCOSUL*. Berlin: FDCL –Forschungs – und Dokumentationszentrum Chile – Lateinamerika e.V., 2004.
- VENTURA, Deisy de Freitas Lima. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia*: os desafios de um associação inter-regional. São Paulo: Manole, 2003.
- VIAL, Bernard. *A agricultura francesa na Europa*. Disponível em: <<http://www.ambafrance.org.br/abr/imagesdelafrance/Formato%20PDF/agricultura.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2006.
- VIRZO, Roberto. A Sucessão entre Organizações Internacionais. In: DAL RI JUNIOR, Arno, OLIVEIRA, Odete Maria. *Direito Internacional Econômico em Expansão – Desafios e Dilemas*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 188 e 189.
- WARNIER, Jean-Pierre. Tradução: Viviane Ribeiro. *A mundialização da cultura*. Bauru: EDUSC, 2000.
- WITKER, Jorge. Tradução: Clarissa Franzoi Dri. *Regras de origem nos tratados de livre comércio*. Florianópolis: Fundação José Arthur Boiteux, 2006.

Sites de consultas

- CONFAGRI. Disponível em: <www.confagri.pt>.
- Confederation Paysanne. Disponível em: <www.confederationpaysanne.fr>.
- Comissão Europeia. Disponível em: <<http://ec.europa.eu>>.
- DEUTSCHE WELLE. Disponível em: <<http://www.dw-world.de>>.
- Embaixada da França no Brasil. Disponível em: <www.ambafrance.org.br>.
- EUROPA. Disponível em: <<http://europa.eu.int>>.

FAOSTAT – Agriculture. Disponível em: <<http://www.fao.org>>.

ÍCONE. Disponível em: <www.iconebrasil.org.br>.

Le monde diplomatique Brasil. Disponível em: <www.diplo.uol.com.br>.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: <www.mma.gov.br>.

Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento – Disponível em:
<<http://www.agricultura.gov.br>>

MRE - Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br>>.

OCDE. Disponível em: <www.oecd.org>.

SECEX – Secretaria de Comércio Exterior. Disponível em:
<www.desenvolvimento.gov.br>.

WTO – Organização Mundial do Comércio. Disponível em: <www.wto.org>.

ANEXOS

ANEXO 1: Cronograma das principais datas

ANEXO 2: TUE – Artigo 32 à 38

ANEXO 3: Acordo sobre a Agricultura da Rodada Uruguai

ANEXO 4: Acordo-quadro de cooperação entre a República Federativa do Brasil e a Comunidade Econômica Européia